partenariat pour la prospérité

Canada

LE FÉDÉRALISME CANADIEN ET L'UNION ÉCONOMIQUE :

partenariat pour la prospérité

92-01227/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. CP22-27/1991F

ISBN 0-662-97112-4

Copies available in English

Table des matières

Avant-propos iii

Chapitre 1 Le fédéralisme et l'union économique : avantages et possibilités d'amélioration 1

1.1 Introduction 1
1.2 Les avantages d'une union économique 2
1.3 Le fédéralisme et l'union économique 9
1.4 Les possibilités d'amélioration du régime 15

Chapitre 2 La gestion du marché intérieur : pour une meilleure mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux 17

2.1 Introduction 17
2.2 Le coût des entraves à la mobilité 19
2.3 La pression du changement 21
2.4 Un cadre d'action 22
2.5 Propositions pour la gestion du marché intérieur 23
2.6 Améliorer la réglementation du secteur financier 26
2.7 Approches pour une meilleure réglementation du secteur financier 26
a) Chevauchement et dédoublement de la réglementation régissant les sociétés de fiducie et de prêt 27
b) Réglementation relative aux valeurs mobilières 27

Chapitre 3 La gestion de l'interdépendance : pour un renforcement de la coordination et de l'harmonisation des politiques macro-économiques 29

3.1 Introduction 29
3.2 Pour une meilleure coordination des politiques budgétaires 31
a) Les implications de la croissance du secteur public 31
b) Bilan de la coordination budgétaire au Canada 35

c) Objectifs de la coordination et de l'harmonisation des politiques 36
d) Comment assurer une meilleure coordination des politiques 36
3.3 La politique monétaire dans une union économique renforcée 40
a) Contexte 40
b) Pour un mandat plus clair de la Banque du Canada 42
c) Pour une meilleure transparence de la politique monétaire 42
3.4 Rôle d'un organisme de surveillance indépendant dans l'amélioration de la coordination des politiques macro-économiques 43

Annexe Exemples d'obstacles au libre mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux 47

Avant-propos

Le régime de gouvernement fédéral canadien encourage une union économique qui a très bien desservi les Canadiens. Sous un certain nombre de rapports, toutefois, l'union peut devenir plus efficiente et, partant, garantir une prospérité plus grande et plus sûre pour les Canadiens dans le milieu mondial plein de défis qui nous entoure.

Au cours des prochains mois, les Canadiens et le Comité mixte spécial du Parlement discuteront à fond des propositions du document **Bâtir ensemble l'avenir du Canada : propositions**. Le document est nécessairement condensé. L'objet du présent document d'accompagnement est de donner plus de précisions sur la raison d'être des propositions et sur la façon dont elles peuvent être appliquées, en vue de faciliter la discussion, les débats et la prise de décisions.

Toute évaluation des réformes possibles doit commencer par une évaluation du fonctionnement de l'union économique, c'est-à-dire l'examen des aspects qui ont bien fonctionné et de ceux qui doivent être améliorés. Le premier chapitre du présent document fournit une telle évaluation. Le rendement comparatif de l'union économique a jusqu'à maintenant été satisfaisant. Par exemple, le niveau de vie des Canadiens vient au deuxième rang dans le monde. Il ne faut cependant pas s'arrêter là, car il serait ainsi impossible de préserver notre niveau de vie alors que les autres pays continuent d'évoluer.

La libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux est au cœur d'une union économique efficace. Or, elle ne peut être atteinte qu'en l'absence d'obstacles intérieurs. Comme les obstacles à la circulation internationale commencent à tomber dans le monde entier, il devient de plus en plus pressant d'aborder la question des obstacles à l'efficience de notre marché interne. Il existe des entraves considérables à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, qui empêchent le Canada de donner son plein rendement. **Bâtir ensemble l'avenir du Canada : propositions** expose des propositions visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur canadien.

Une piètre coordination des politiques budgétaires des divers ordres gouvernementaux et une harmonisation inadéquate des politiques budgétaires avec la politique monétaire constituent un autre facteur qui a empêché le Canada de faire bénéficier pleinement les Canadiens de son potentiel économique. Le document **Bâtir ensemble l'avenir du Canada : propositions** présente un certain nombre de propositions pour améliorer le processus de coordination des politiques budgétaires entre les différents gouvernements et avec la politique monétaire. Il propose en outre des changements au mandat de la Banque du Canada ainsi que des réformes qui augmenteront la transparence de ses activités et la compréhension de la politique monétaire par le grand public. Le présent document donne des applications pratiques de ces propositions.

Chapitre 1

Le fédéralisme et l'union économique : avantages et possibilités d'amélioration

1.1 Introduction

Depuis la création du pays, les Canadiens ont grandement bénéficié d'une étroite intégration économique. L'union économique et politique du Canada tire sa force d'une structure fédérale qui respecte notre diversité tout en nous permettant de vivre et de progresser ensemble dans un même pays. Elle s'est traduite par des gains économiques considérables pour tous les Canadiens. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada est l'un des pays du monde industrialisé dont l'économie a progressé le plus rapidement. L'une des raisons en est la souplesse dont l'économie canadienne a fait preuve pour s'adapter au changement : d'une économie jadis fondée presque exclusivement sur les ressources naturelles, nous avons bâti une économie industrielle diversifiée et sommes devenus une puissance mondiale dans de nombreux secteurs modernes. En conséquence, les Canadiens viennent au deuxième rang mondial au chapitre du revenu par habitant, et ont édifié une société fondée sur l'humanisme et le partage qui offre des possibilités à tous ses citoyens.

Le cadre du fédéralisme canadien, même s'il n'est pas parfait, a prouvé sa souplesse et son efficacité relative au fil des années. Aujourd'hui cependant, le Canada, à l'instar des autres pays, est confronté à des défis économiques tant internes qu'externes. Les défis externes de la mondialisation et du changement technologique nous obligent à adopter de meilleures stratégies et à redoubler d'effort pour augmenter notre productivité et nos possibilités de croissance. Une plus grande adaptabilité et des méthodes d'interaction plus efficaces entre les gouvernements fédéral et provinciaux d'une part, et d'autre part, entre les gouvernements et le secteur privé seront également nécessaires si l'on veut que l'économie canadienne reste compétitive à l'échelle internationale.

Sur le plan intérieur, les défis auxquels nous sommes confrontés dans la gestion de notre interdépendance économique, au sein de la structure fédérale du Canada, ne sont pas moins importants. Ils nous obligent, plus que jamais, à nous pencher sur nos faiblesses et à continuer de progresser de manière que nous puissions préserver et améliorer le bien-être de tous les Canadiens. Deux domaines, en particulier, exigent des améliorations : une plus grande liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes au sein de l'union économique, ainsi qu'une coordination et une transparence plus grandes des politiques économiques.

Il est malheureux de constater qu'au cours des dernières décennies, alors que des progrès considérables étaient réalisés à l'échelle internationale dans l'élimination des entraves à la libre circulation des biens et des services, le marché intérieur canadien continue d'être entravé par des barrières internes que nous nous sommes nous-mêmes imposées. Par exemple, alors que les marchés financiers du monde entier évoluent à un rythme accéléré, le secteur financier est

gêné, au Canada, par les chevauchements de réglementation appliquée par les divers gouvernements. Les politiques budgétaires des gouvernements fédéral et provinciaux vont trop souvent à l'encontre les unes des autres et divergent de la politique monétaire. Enfin, la nature des débats sur la politique publique n'informe le public que de manière imparfaite au sujet des véritables enjeux et le laisse avec le sentiment qu'il ne participe pas aux délibérations.

Les défis à relever sont énormes. Cependant, l'importance d'une union économique efficiente pour la prospérité des Canadiens demeure aussi réelle aujourd'hui qu'elle l'était il y a 130 ans, lorsque Sir John A. Macdonald avait déclaré : « Quoi que vous fassiez, adhérez à l'union; nous sommes un grand pays et deviendrons l'un des plus grands si nous la préservons; nous sombrerons dans l'insignifiance et le malheur si nous la laissons détruire. » L'union a résisté et prospéré, et le Canada est bel et bien devenu « l'un des plus grands » pays. En relevant le défi permanent que notre Premier ministre avait si bien prévu, en gérant plus efficacement notre interdépendance au sein de l'union économique, le Canada peut devenir encore plus prospère.

Le premier chapitre de ce document expose d'abord les avantages que nous a procurés l'union économique, les caractéristiques qui ont donné naissance à ces avantages et les domaines qui ont besoin d'améliorations. Les chapitres 2 et 3 présentent des propositions d'amélioration dans les domaines du marché intérieur ainsi que de la coordination, de l'harmonisation et de la transparence des politiques macro-économiques.

1.2 Les avantages d'une union économique

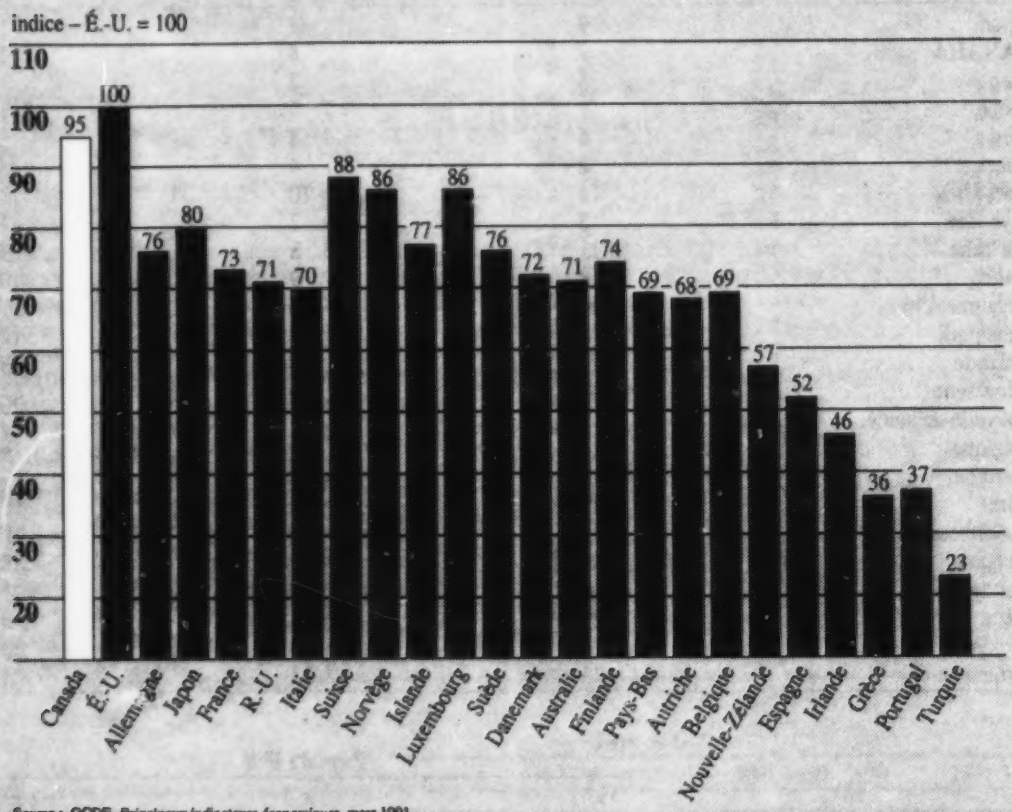
Le fédéralisme a mis sur pied un cadre économique qui a fait du Canada un des pays les plus prospères au monde. Nous avons toujours affiché un bilan des plus enviables sur le plan de la richesse, des revenus et de la création d'emploi. En outre, ces résultats économiques peuvent encore être améliorés. Toutefois, si nous cessions d'assurer et d'améliorer l'union économique, nous risquerions de compromettre assez rapidement tous ces gains durement acquis.

Les données suivantes mettent en lumière le succès qu'a connu l'expérience canadienne :

- nous sommes la septième économie industrielle en importance du monde, et notre niveau de vie vient au deuxième rang au monde, derrière les États-Unis (graphique 1.1);
- notre qualité de vie est la deuxième au monde, d'après l'Indice de développement humain des Nations Unies, qui tient compte de toute une série de critères économiques et sociaux (tableau 1);
- au cours des trente dernières années, nous nous sommes classés au deuxième rang pour la croissance économique, après le Japon, parmi les pays du Groupe des Sept (G-7) et septième parmi les pays de l'OCDE (tableau 2);
- nous avons enregistré le deuxième taux de croissance des investissements parmi les pays du G-7 au cours des trente dernières années (tableau 3);
- nous avons obtenu le rythme le plus rapide de création d'emplois dans l'OCDE depuis trente ans (tableau 4) et la plus forte hausse du pourcentage d'emplois par rapport à la population au cours de la même période;
- nous avons le troisième taux de productivité du travail au monde, après les États-Unis et les Pays-Bas (tableau 5).

Graphique 1.1

Niveau de vie en 1990 :
PIB réel par habitant corrigé de la parité de pouvoir d'achat



Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, mars 1991.

La parité de pouvoir d'achat (PPP) est définie par l'OCDE comme les taux de conversion des devises qui établissent la parité entre les différentes devises. Cela signifie qu'une somme donnée d'argent, convertie en diverses monnaies aux taux de PPP, achètera le même «panier» de produits et services dans tous les pays.

- Corrigé de la parité de pouvoir d'achat (PPP), le PIB réel par habitant au Canada, à 95 pour cent du PNB réel par habitant aux États-Unis, se classait au deuxième rang dans l'OCDE en 1990.

Tableau 1
Indice de développement humain des Nations Unies

	Classement		
	1970	1985	1990
Japon	9	1	1
CANADA	**7**	**6**	**2**
Islande	3	2	3
Suède	1	4	4
Suisse	6	3	5
Norvège	2	4	6
États-Unis	12	10	7
Pays-Bas	3	7	8
Australie	11	8	9
France	8	9	10
Royaume-Uni	10	12	11
Danemark	5	11	12
Finlande	17	13	13
Allemagne	–	–	14
Nouvelle-Zélande	12	15	15
Belgique	14	14	16
Autriche	17	19	17
Italie	19	17	18
Luxembourg	15	15	19
Espagne	29	18	20
Irlande	16	20	21
Grèce	21	21	22
Portugal	22	22	23
Turquie	23	23	24

	Pays du G-7		
	1970	1985	1990
Japon	3	1	1
CANADA	**1**	**2**	**2**
États-Unis	5	4	3
France	2	3	4
Royaume-Uni	4	5	5
Allemagne	–	–	6
Italie	6	6	7

- D'après l'indice de développement humain des Nations Unies – un indicateur sommaire du revenu national, de l'alphabétisation et de la longévité – le Canada venait au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE en 1990. Seul le Japon le devançait.
- Le Canada a amélioré son classement, puisqu'il était septième en 1970 et sixième en 1985.

Tableau 2

Croissance du PIB/PNB réel

(Taux annuel moyen en pourcentage)

	Total OCDE			
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1961-1990
Japon	10.4	4.7	4.4	6.5
Turquie	5.7	4.9	5.1	5.2
Portugal	6.4	4.9	2.6	4.6
Espagne	7.3	3.5	2.9	4.6
Grèce	7.6	4.7	1.6	4.6
Islande	4.7	6.5	2.0	4.4
CANADA	**5.1**	**4.6**	**3.0**	**4.2**
Norvège	4.2	4.7	3.3	4.1
Italie	5.7	3.8	2.4	3.9
Finlande	4.8	3.5	3.3	3.9
Australie	5.2	3.2	3.3	3.9
France	5.6	3.3	2.2	3.7
Belgique	5.0	3.3	2.0	3.4
Autriche	4.5	3.6	2.2	3.4
Irlande	4.2	3.9	1.8	3.3
Pays-Bas	5.1	2.9	1.7	3.2
Luxembourg	3.5	2.6	3.4	3.2
Allemagne	4.5	2.7	2.2	3.1
États-Unis	3.8	2.8	2.7	3.1
Danemark	4.3	2.2	1.8	2.8
Suède	4.7	1.9	2.0	2.8
Suisse	4.7	1.4	2.0	2.7
Royaume-Uni	2.8	2.0	2.7	2.5
Nouvelle-Zélande	3.4	1.8	1.9	2.4
Moyenne de l'OCDE	**5.3**	**3.3**	**2.9**	**3.8**

	Pays du G-7			
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1961-1990
Japon	10.4	4.7	4.4	6.5
CANADA	**5.1**	**4.6**	**3.0**	**4.2**
Italie	5.7	3.8	2.4	3.9
France	5.6	3.3	2.2	3.7
Allemagne	4.5	2.7	2.2	3.1
États-Unis	3.8	2.8	2.7	3.1
Royaume-Uni	2.8	2.0	2.7	2.5
Moyenne du G-7	**5.3**	**3.3**	**2.9**	**3.8**

- **Le taux de croissance du PIB a été de 4.2 pour cent en moyenne au Canada entre 1961 et 1990. Au cours des dix et des trente dernières années, ce taux de croissance du PIB a été le septième parmi les pays de l'OCDE.**
- **Par rapport aux pays du G-7, le Canada venait au deuxième rang pour la croissance du PIB au cours des trente dernières années. Le taux de croissance du PIB canadien au cours des années 80 a été inférieur à celui des décennies précédentes, comme dans tous les pays du G-7, à l'exception du Royaume-Uni; cependant, le taux de croissance obtenu par le Canada, 3.0 pour cent n'était inférieur qu'à celui du Japon.**

Tableau 3

Croissance réelle de l'investissement privé intérieur brut

(Logement compris)

(Taux annuel moyen en pourcentage)

	Pays du G-7			
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1961-1990
Japon[1]	16.2	2.7	6.7	8.5
CANADA	**4.9**	**7.1**	**3.8**	**5.2**
États-Unis	4.0	3.3	3.0	3.4
Royaume-Uni	5.2	0.4	3.9	3.1
Allemagne	4.4	1.4	1.9	2.6
France[2]	–	2.5	2.2	2.4
Italie[3]	–	2.1	1.7	1.9
Moyenne du G-7	**6.8**	**2.8**	**3.5**	**4.1**

[1] Données disponibles de 1961 à 1989; les colonnes 3 et 4 sont corrigées en conséquence.

[2] Données disponibles de 1971 à 1990; la colonne 4 est rajustée en conséquence.

[3] Données disponibles de 1971 à 1989; les colonnes 3 et 4 sont rajustées en conséquence.

- **De 1961 à 1990, la progression des investissements réels a été de 5.2 pour cent en moyenne par année au Canada. Ce taux n'était inférieur qu'à celui du Japon et dépassait de beaucoup la moyenne des pays du G-7.**

Tableau 4

Croissance de l'emploi

(Taux annuel moyen en pourcentage)

	Ensemble de l'OCDE			
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1961-1990
CANADA	**2.9**	**3.1**	**1.6**	**2.5**
Islande	1.8	2.7	2.3	2.3
Australie	2.7	1.4	2.2	2.1
États-Unis	1.8	2.4	1.8	2.0
Nouvelle-Zélande	2.2	1.6	0.3	1.4
Turquie	0.6	1.3	2.1	1.4
Luxembourg	0.6	1.2	1.7	1.2
Japon	1.4	0.8	1.2	1.1
Portugal	-0.0	1.7	1.3	1.0
Norvège	0.7	1.5	0.6	0.9
Suède	0.6	0.9	0.6	0.7
Suisse	1.5	0.1	0.6	0.7
Danemark	0.9	0.4	0.5	0.6
Pays-Bas	1.2	0.2	0.4	0.6
Finlande	0.5	0.3	0.6	0.5
France	0.6	0.4	0.2	0.4
Royaume-Uni	0.2	0.2	0.8	0.4
Grèce	-0.8	0.7	0.9	0.3
Belgique	0.6	0.1	0.1	0.3
Allemagne	0.1	0.0	0.6	0.2
Irlande	-0.0	0.9	-0.3	0.2
Italie	-0.4	0.6	0.4	0.2
Espagne	0.7	-0.6	0.6	0.2
Autriche	-0.5	0.3	0.4	0.1
Moyenne de l'OCDE	**1.2**	**1.4**	**1.2**	**1.2**

	Pays du G-7			
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1961-1990
CANADA	**2.9**	**3.1**	**1.6**	**2.5**
États-Unis	1.8	2.4	1.8	2.0
Japon	1.4	0.8	1.2	1.1
France	0.6	0.4	0.2	0.4
Royaume-Uni	0.2	0.2	0.8	0.4
Allemagne	0.1	0.0	0.6	0.2
Italie	-0.4	0.6	0.4	0.2
Moyenne du G-7	**1.3**	**1.5**	**1.3**	**1.3**

- **De 1961 à 1990, le Canada a enregistré le plus fort taux de croissance de l'emploi, 2.5 pour cent dans toute la zone de l'OCDE. Parmi les pays du G-7, aucun n'a même approché le taux moyen de progression de l'emploi au Canada.**
- **Au cours des années 80, le taux d'accroissement de l'emploi du Canada est passé du premier au sixième rang dans l'OCDE. Parmi les pays du G-7, le Canada obtenait le deuxième taux de progression de l'emploi en importance au cours des années 80, juste derrière les États-Unis.**

Tableau 5

Niveau de la productivité : PIB/PNB réel par employé

(En dollars américains constants de 1980, corrigés des parités de pouvoir d'achat)

	1970	1980	1990
États-Unis*	26,148	27,050	29,394
Pays-Bas	19,532	25,400	28,495
CANADA*	**21,321**	**24,569**	**27,538**
Italie*	16,223	22,149	26,289
France*	16,336	21,414	25,615
Belgique	15,718	21,265	24,960
Norvège	14,806	20,131	24,881
Luxembourg	17,544	20,952	24,152
Suisse	18,398	20,806	23,143
Allemagne*	15,575	20,254	23,143
Espagne	12,308	18,276	22,254
Japon*	11,486	16,587	21,655
Autriche	13,157	18,178	21,213
Australie	16,156	19,449	20,996
Royaume-Uni*	14,842	17,632	20,659
Finlande	11,933	16,280	20,615
Islande	15,015	21,719	20,461
Suède	16,244	17,898	20,025
Irlande	10,072	14,619	19,908
Danemark	14,810	17,609	19,868
Nouvelle-Zélande	15,453	15,654	17,531
Grèce	8,785	12,992	13,543
Portugal	7,609	10,159	11,426
Turquie	5,662	8,043	10,586

* Pays du G-7.

- **En dollars américains corrigés de la parité de pouvoir d'achat, le Canada se classait au troisième rang au titre du PIB par personne employée, parmi les pays de l'OCDE en 1990, derrière les États-Unis et les Pays-Bas.**
- **De 1970 à 1990, le Canada s'est maintenu de façon constante au deuxième rang parmi les pays du G-7 pour le PIB par personne employée.**

Les résultats économiques remarquables obtenus par le Canada et leur maintien sont liés à la préservation et à l'amélioration du bon fonctionnement du système fédéral canadien. Les Canadiens peuvent assurément être fiers de ce résultat; de manière toute aussi certaine, nous ne pouvons faire preuve de complaisance face aux nouveaux défis, aussi bien d'ordre mondial qu'intérieur, qui se posent à nous.

1.3 Le fédéralisme et l'union économique

Une union économique efficiente permet de réaliser des économies d'échelle, tant dans la prestation des services publics que dans la production du secteur privé. Deux éléments primordiaux vont de pair : une intégration économique poussée et une forte intégration politique.

Le cœur de l'intégration économique efficace doit être l'absence d'entraves à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi qu'une monnaie commune, qui favorise cette libre circulation en éliminant l'incertitude du taux de change et les coûts de transaction qui risquent de freiner le commerce. Un rôle important est également joué par des lois uniformes d'encadrement des entreprises, des normes uniformes en matière de travail et de produits, des politiques économiques bien coordonnées et harmonisées, ainsi qu'un régime fiscal coordonné et harmonisé.

L'intégration économique et l'intégration politique vont de pair parce que, pour maintenir un niveau poussé d'intégration économique, chaque membre d'une association économique doit être disposé à modifier ses politiques lorsqu'elles sont incompatibles avec les objectifs économiques de la fédération. Une union économique assortie d'une intégration politique assure aussi les fondements structurels nécessaires au partage des revenus. De même, elle fournit une structure et des incitations pour s'attaquer aux problèmes difficiles des « retombées », lorsque les décisions prises dans une juridiction et l'évolution économique qui s'y produit ont des effets secondaires imprévus dans d'autres juridictions. Une union politique peut également avoir une influence plus marquée sur les transactions internationales en raison de sa taille plus importante et du pouvoir économique qu'elle peut faire valoir à la table des négociations.

Notre niveau de vie élevé atteste des progrès considérables marqués par le Canada dans chacun de ces domaines de l'union économique. Par exemple, la mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux est considérable au Canada. Parmi les éléments les plus importants qui facilitent la mobilité actuelle, citons : l'union monétaire, l'absence de mesures notables aux frontières, des lois communes d'encadrement des entreprises, un système uniformisé de poids et mesures et l'insertion des droits des citoyens dans la Constitution, ce qui permet de s'établir partout au Canada. Cette mobilité considérable dans l'économie intérieure se traduit par d'importants flux commerciaux, humains et financiers entre les provinces.

- Le tableau 6 résume l'interdépendance des provinces canadiennes en ce qui concerne le commerce des marchandises. De nombreuses provinces sont largement dépendantes du commerce interprovincial; en fait, celui-ci est plus important que le commerce international pour le Québec, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et l'Alberta. Bien qu'on ne dispose malheureusement pas de données sur les flux interprovinciaux de services, les obstacles au commerce semblent rares dans ce domaine.

- Le tableau 7 montre que les mouvements interprovinciaux de personnes sont généralement une source de variation démographique plus importante dans une province que les flux internationaux.

- On ne dispose pas de données sur les mouvements interprovinciaux de capitaux. Cependant, deux indicateurs laissent à penser qu'il existe peu de barrières à la mobilité des capitaux : 1) les taux d'intérêt sont égaux dans toutes les provinces, et 2) le système financier canadien opère un réseau de succursales couvrant toutes les provinces, permettant ainsi des mouvements instantanés de fonds dans tout le Canada.

Les aspects de l'union économique qui facilitent une circulation relativement libre des personnes, des biens, des services et des capitaux ont eu une incidence considérable non seulement sur la structure de l'activité économique au Canada, mais aussi sur l'augmentation des revenus des Canadiens, produisant bon nombre des avantages exposés à la section précédente. Bien qu'on ne dispose pas d'estimations directes des influences ainsi exercées, on peut faire certaines déductions des estimations établies pour la Communauté économique européenne (CEE), qui a entrepris d'accéder à certains des avantages de l'intégration économique dont les Canadiens bénéficient déjà. Des calculs de ce genre confirment le fait que l'union économique a considérablement accru la prospérité des Canadiens.

- La Commission des communautés européennes estime que la création du marché intérieur prévu en Europe pour 1992 augmentera les revenus moyens en Europe d'au moins 6.5 pour 100. L'union monétaire européenne devrait, selon la Commission, entraîner une hausse supplémentaire des revenus de 5 à 10 pour 100. (Voir *L'économie européenne*, octobre 1990, pages 75 et 83).

- Appliquées au Canada, ces estimations portent à croire que l'union économique produit une augmentation permanente du niveau de vie d'au moins 11.5 à 16.5 pour 100 pour un Canadien moyen, c'est-à-dire en moyenne environ $11,000 à $16,000 par année, en dollars de 1990, pour une famille de quatre personnes. Ces gains sont attribuables à une production moins coûteuse, grâce à l'exploitation des économies d'échelle et à une plus grande compétitivité. Il est probable que ces chiffres sous-estiment considérablement les gains réels, car ils ne tiennent pas compte de l'effet positif que l'union exerce, avec le temps, sur le comportement des entreprises et des travailleurs ainsi que la formation du capital, qui devrait accroître les revenus réels.

La structure du fédéralisme canadien comporte un certain nombre de dispositions afin de s'attaquer aux problèmes de retombées négatives, lorsque les événements qui surviennent ou les décisions qui sont prises dans une juridiction ont des effets sur d'autres juridictions.

- Par exemple, le gouvernement fédéral est responsable, d'après la Constitution, de la politique de concurrence et de la protection de la propriété intellectuelle. Dans d'autres cas, l'union économique facilite le règlement des problèmes de retombées négatives par le biais de mécanismes tels le système fédéral de transferts. Les préoccupations environnementales, comme le problème des pluies acides, est un exemple de dossier où le gouvernement fédéral peut jouer et joue effectivement un rôle dans les problèmes de retombées entre juridictions au Canada, de même qu'entre pays.

Tableau 6

Exportations de marchandises en dollars courants, par destination en 1984

(En pourcentage des exportations totales)

	Commerce interprovincial	Commerce international	Pour mémoire : Exportations totales/PIB
Terre-Neuve	24.0	76.0	30.6
Île-du-Prince-Édouard	59.9	40.1	29.7
Nouvelle-Écosse	54.6	45.4	32.1
Nouveau-Brunswick	44.7	55.3	47.4
Québec	51.7	48.3	35.2
Ontario	36.7	63.3	44.9
Manitoba	59.2	40.8	32.3
Saskatchewan	35.4	64.6	54.1
Alberta	61.1	38.9	50.3
Colombie-Britannique	23.2	76.8	26.4

Source : Données d'entrées-sorties provinciales non publiées, Division des entrées-sorties, Statistique Canada.

Tableau 7

Contribution des migrations intérieures et internationales à la croissance démographique (1981-1986)

	Migrants par source			Répartition en pourcentage des migrants		Pour mémoire : Ratio des entrées totales à la croissance démographique totale
	Autres provinces	Autres pays	Total	Autres provinces	Autres pays	
CANADA	924,495	463,900	1,388,395	66.6	33.4	–
T.-N.	17,090	1,675	18,765	91.1	8.9	3.2
Î.-P.-É.	9,480	890	10,370	91.4	8.6	2.8
N.-É.	54,985	7,895	62,880	87.4	12.6	2.5
N.-B.	36,525	5,045	41,570	87.9	12.1	2.7
QUÉ.	66,915	72,435	139,350	48.0	52.0	1.1
ONT.	285,525	221,325	506,850	56.3	43.7	1.2
MAN.	56,680	19,315	75,995	74.6	25.4	2.3
SASK.	54,695	8,880	63,575	86.0	14.0	1.8
ALB.	177,290	55,990	233,280	76.0	24.0	2.1
C.-B.	151,680	69,610	221,290	68.5	31.5	1.8
YUK.	4,620	280	4,900	94.3	5.7	39.2
T. N.-O.	9,010	560	9,570	94.2	5.9	1.7

Source : *Mobilité et migration interprovinciale*, Statistique Canada, Recensement de 1986 (93-108).

Une union économique est une source d'accroissement de la productivité et des revenus puisqu'elle met à la disposition des producteurs de chaque province un marché beaucoup plus vaste que leur marché provincial. Cela favorise l'implantation d'usines et de réseaux de distribution plus importants et plus efficients, ce qui réduit les coûts tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

La taille du marché créé par une union économique est également importante pour le pouvoir de négociations internationales du Canada. Grâce à sa place dans l'économie industrielle mondiale, la septième, le Canada est admis dans le Groupe des Sept (G-7); il constitue un membre influent de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT); il est représenté au conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale; il est un membre important de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous avons été en mesure de négocier des accords internationaux, par exemple l'Accord de libre-échange canado-américain, et participons actuellement aux négociations en vue d'un accord de libre-échange nord-américain.

Une union économique, renforcée par la structure de notre régime fédéral, contribue à atténuer les effets des chocs économiques, comme le choc subi par les cours des céréales en 1986 et ce, au profit de tous les Canadiens. Elle offre ainsi aux provinces des avantages liés à la stabilisation et à l'assurance et, parfois, des avantages directs aux particuliers. Une union économique fournit des prestations d'assurance aux citoyens des régions canadiennes, à la façon d'un régime d'assurance privée applicable aux particuliers. En fait, les régions possédant des structures économiques extrêmement différentes ont « mis en commun » leurs ressources. Grâce à des mécanismes intégrés touchant à la fiscalité, aux transferts et à la stabilisation, qui font partie intégrante de notre régime fédéral, les régions s'aident mutuellement de façon automatique lorsqu'une région ou l'autre du pays est touchée par des perturbations économiques. Étant donné la grande variété des structures industrielles propres aux provinces, ce principe d'assurance s'est révélé extrêmement important pour l'économie canadienne, et le demeure encore.

La stabilité supérieure de l'économie canadienne bénéficie à tous les Canadiens grâce à un certain nombre de mécanismes qui prennent par exemple la forme de dépenses fédérales, tant discrétionnaires qu'automatiques, et de recettes fiscales fédérales.

- Une « assurance budgétaire » est fournie par les mécanismes nationaux de taxation et de dépenses, y compris de l'assurance-chômage, qui sont moins instables à l'échelle du pays que dans une province en particulier; les coûts d'emprunt du Canada sont moins élevés à cause d'une diversité plus grande; le gouvernement fédéral peut stabiliser l'activité ou les revenus dans certains secteurs, par exemple dans l'agriculture, dans une mesure qui dépasserait la capacité des régions prises individuellement; enfin, le gouvernement fédéral peut en fait mettre en commun les ressources que procure l'assise économique plus large du pays dans son ensemble, afin de mobiliser des capitaux pour de grands projets comme le développement des chemins de fer, du réseau national d'aéroports ou de la Voie maritime du Saint-Laurent.
- Des tests empiriques portant sur la variabilité de deux grandes mesures de l'activité économique, la croissance du produit intérieur brut réel et la croissance de l'emploi, confirment que l'économie nationale est beaucoup plus stable que les économies régionales et provinciales. Au cours des trente dernières années, par exemple, l'instabilité trimestrielle de la croissance de la production réelle nationale et de l'emploi a été considérablement moins forte à l'échelle nationale que pour les provinces considérées individuellement. Ainsi, la stabilité économique de l'ensemble est plus grande, ce qui permet de stabiliser les revenus dans les provinces et les régions. Elle montre que la stabilité économique de l'ensemble est plus grande que celle de ses parties constituantes.

Un avantage majeur du fédéralisme (avantage que ne permettent pas d'obtenir des associations économiques dont l'intégration est moins poussée) est la possibilité de coordonner et d'harmoniser les politiques économiques. Cette coordination des politiques est essentielle à de bonnes performances économiques, puisque les décisions de politiques économiques prises dans une juridiction peuvent avoir des répercussions appréciables dans les autres. Au fil des ans, le Canada a mis en place un certain nombre de mécanismes, explicites ou implicites, facilitant la coordination des politiques fédérales et provinciales. La fiscalité est un bon exemple de domaines qui exercent une influence notable sur les performances de

l'économie et où une coordination intergouvernementale est indispensable à une union économique efficace.

- Tous les Canadiens bénéficient de la coordination intergouvernementale dans le domaine de l'impôt direct. Particuliers et entreprises peuvent gagner un revenu dans plus d'une province. Ils déclarent généralement ces revenus en fonction d'un ensemble unique de règles. Souvent, les Canadiens ne traitent qu'avec une seule administration fiscale. De plus, les revenus de placements, de dividendes et d'intérêts peuvent généralement circuler d'une province à l'autre sans être taxés.

- La coordination des impôts directs est assurée en majeure partie par des mécanismes de coopération avec les provinces participantes appelés les accords de perception fiscale. Ces accords sont appliqués parallèlement à une entente générale selon laquelle toutes les provinces s'engagent à utiliser un même ensemble de règles pour répartir le revenu imposable entre les juridictions, ce qui permet d'éviter que le revenu soit imposé deux fois ou échappe totalement à l'impôt. À cet égard, le Canada se compare avantageusement aux États-Unis, où les règles de répartition du revenu entre les États sont plus complexes, ou à la Communauté européenne, qui compte douze codes d'impôt et douze administrations fiscales distincts. La coordination de la fiscalité directe est donc un atout important du fédéralisme canadien, qui facilite la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes d'un bout à l'autre du Canada.

Bien que les mécanismes actuels de coordination aient été dans une certaine mesure couronnés de succès — la coordination fédérale-provinciale dans le domaine de l'impôt direct en est un exemple — il reste des possibilités d'amélioration dans d'autres domaines. Mentionnons à ce titre les obstacles interprovinciaux au commerce, la réglementation du secteur financier, les taxes de vente et la coordination de la politique macro-économique, pour ne mentionner que quelques dossiers.

Le fédéralisme canadien s'est révélé utile non seulement en raison des gains économiques appréciables qu'il engendre, mais aussi parce qu'il facilite le partage de ces avantages entre les citoyens canadiens et les régions du pays. Le programme fédéral de péréquation et un système progressif de sécurité du revenu constituent d'importants mécanismes de ce processus de partage.

- Le programme de péréquation permet aux provinces de disposer de recettes suffisantes pour fournir des services publics de niveau raisonnablement comparable à des taux d'imposition raisonnablement comparables. Dans les sept provinces qui bénéficient de la péréquation, soit Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan, ces paiements représentent entre 10 et 30 pour 100 environ des recettes totales.

- Grâce à un régime fiscal progressif et aux transferts effectués par les gouvernements en fonction du revenu, par exemple le crédit d'impôt pour enfants et le crédit de la TPS pour les contribuables à revenu modique, le Canada s'est doté de politiques qui reflètent l'attachement des Canadiens au sens du partage.

- De plus, en tirant parti des ressources plus abondantes du pays entier, les Canadiens ont pu exprimer leur sens du partage en offrant des programmes d'aide aux régions désavantagées du pays.

1.4 Les possibilités d'amélioration du régime

Malgré tous les avantages que le fédéralisme nous a procurés, le Canada risque de perdre du terrain, au moment même où de nombreux pays entreprennent avec dynamisme de s'adapter aux nouvelles réalités du marché international en renforçant leur compétitivité et en reconnaissant la nécessité d'avoir des politiques publiques cohérentes et bien coordonnées. Si nous, Canadiens, voulons continuer de bénéficier d'une forte croissance économique et d'un niveau de vie parmi les plus élevés au monde, nous ne pouvons pas rester à la traîne de l'évolution internationale. Nous devons relever les défis de l'avenir et corriger les faiblesses de notre passé qui subsistent. La solution de ces problèmes exigera un effort concerté de la part de toutes les parties prenantes à l'économie canadienne, tant les entreprises que les travailleurs et les gouvernements de tout niveau.

Les gouvernements doivent prendre une grande part des responsabilités devant le fait que notre union économique n'a pas donné tout son potentiel. Il existe des obstacles, dressés par les gouvernements, à la compétitivité ainsi qu'à la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux; la coordination intergouvernementale des politiques est insuffisante; enfin, les politiques économiques manquent de transparence. Tous ces sujets sont abordés dans la suite de ce document. Celui-ci élabore les propositions de réforme que le gouvernement du Canada a formulées dans le document **Bâtir ensemble l'avenir du Canada : propositions** en vue de moderniser le cadre institutionnel du Canada dans chacun de ces domaines.

Une gamme de mesures prises par les gouvernements fédéral et provinciaux ont créé toute une série d'entraves interprovinciales à la mobilité. Cela va de la discrimination exercée à l'endroit des fournisseurs de l'extérieur de la province dans l'octroi de marchés publics aux restrictions qui limitent la libre circulation des gens de métier qualifiés entre les provinces. Un exemple notable d'entrave à la mobilité des marchandises est l'absence d'un libre commerce interprovincial de la bière, qui entraîne cette situation paradoxale : un résident de Terre-Neuve peut plus facilement acheter sa marque de bière préférée aux États-Unis que chez lui, même si cette bière a été brassée ailleurs au Canada.

Ces entraves réduisent la concurrence, accroissent les coûts de l'entreprise, entraînent des prix plus élevés pour les consommateurs et rendent plus coûteux les services gouvernementaux. En un mot, elles réduisent notre niveau de vie. Selon certaines estimations, le manque à gagner économique dépasse 1 pour 100 du PIB, ce qui représente $1,000 par année pour une famille de quatre personnes. De plus, des barrières internes telles que la préférence donnée à l'embauche de résidents locaux au détriment de citoyens d'autres régions du Canada vont à l'encontre des « droits » habituels des citoyens que les habitants des autres pays tiennent pour acquis.

Le chapitre 2 décrit de façon plus détaillée les obstacles à la mobilité existant au Canada. Il donne également plus de détails sur nos propositions visant à éliminer les barrières et les restrictions à la mobilité des personnes, des produits, des services et des capitaux.

Une meilleure coordination des politiques macro-économiques est également essentielle pour maintenir et améliorer, au cours des prochaines décennies, les avantages du fédéralisme. Les gouvernements sont devenus des acteurs extrêmement importants sur la scène économique canadienne, une réalité dont les processus de formation et de coordination des politiques devraient tenir compte. Les dépenses glo-

bales du secteur public au Canada représentent 46 pour 100 du PIB et l'ensemble des recettes gouvernementales, 43 pour 100. Ces chiffres étaient de 29 et de 27 pour 100 respectivement il y a seulement trente ans. Les provinces, en particulier, ont vu leur influence sur l'économie s'accroître de façon assez rapide; lorsqu'on inclut leurs administrations locales et hospitalières, les provinces affectent collectivement à leurs dépenses de programmes près de 70 pour 100 de plus que le gouvernement fédéral (voir le graphique 3.2).

Bien qu'il existe des mécanismes de coordination des politiques budgétaires, ceux-ci n'ont pas évolué en fonction de l'importance croissante du secteur public, ni de la complexité toujours plus grande de la gestion de l'interdépendance et de l'évolution de la taille des ordres respectifs de gouvernement. L'harmonisation des politiques budgétaires avec la politique monétaire a été elle aussi insuffisante.

Des politiques macro-économiques non coordonnées peuvent aller à l'encontre les unes des autres. Elles peuvent contrecarrer les objectifs de chacun des gouvernements et rendre très difficile et souvent très coûteuse la réalisation des grands objectifs économiques du pays dans son ensemble. Une coordination insuffisante des politiques budgétaires entre gouvernements entraîne aussi des chevauchements et des dédoublements, ainsi que la prestation de services publics inférieurs aux niveaux optimaux auxquels le contribuable serait en droit de s'attendre.

Le chapitre 3 propose donc un certain nombre de mesures en vue d'améliorer la coordination des politiques budgétaires entre gouvernements et leur harmonisation avec la politique monétaire. Parmi ces propositions figurent l'officialisation d'un cycle annuel de rencontres entre les ministres fédéral et provinciaux des Finances; l'ouverture plus grande, aussi bien aux autres juridictions qu'au public, du processus de délibération budgétaire de tous les gouvernements; l'adoption de principes directeurs pour améliorer la coordination des politiques budgétaires et l'harmonisation des politiques budgétaires avec la politique monétaire du Canada. Ces changements au processus de coordination des politiques permettraient d'atteindre de meilleurs résultats.

Une plus grande ouverture et une meilleure transparence de l'élaboration de la politique économique sont nécessaires. Les citoyens aspirent à mieux comprendre les décisions politiques et à y participer davantage.

Le chapitre 3 expose également un certain nombre de propositions visant à rendre plus ouvert le processus budgétaire des gouvernements et à mieux renseigner le public sur les objectifs et les résultats de la politique économique, ainsi que ses répercussions pour les Canadiens. Il propose la création d'un nouvel organisme de surveillance chargé de fournir des conseils indépendants et impartiaux aux ministres fédéral et provinciaux des Finances et de publier des analyses détaillées de la politique macro-économique suivie par tous les gouvernements. Cela contribuerait à mieux renseigner les citoyens et servirait de fondement à une plus grande compréhension et participation. Les propositions expliquent aussi les mesures visant à clarifier le mandat de la Banque du Canada, à mettre en valeur son conseil d'administration et à renforcer la communication des objectifs de la politique monétaire.

Chapitre 2

La gestion du marché intérieur : pour une meilleure mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux

2.1 Introduction

Notre capacité d'exploiter les possibilités économiques qui peuvent se présenter dans n'importe quelle région du pays — possibilité de travailler, de placer nos épargnes et de vendre nos biens et nos services — est d'une importance cruciale pour notre bien-être économique. Sans cette capacité, nombre de nos ressources seraient gaspillées. Nos compétences ne seraient pas utilisées de la manière la plus productive. Notre niveau de vie ne serait pas aussi élevé qu'il peut l'être.

Nous avons relativement bien réussi au Canada à assurer une forte mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux. En fait, cette mobilité a largement profité à tous les Canadiens.

Cependant, nous aurions pu faire mieux encore. Cette mobilité souffre encore d'un certain nombre d'entraves et de restrictions. Ces dernières empêchent le bon fonctionnement d'un marché national entièrement intégré où les biens, les services, les personnes et les capitaux pourraient se déplacer en toute liberté. Ces exceptions imposent des coûts aux contribuables et aux consommateurs; elles affaiblissent la compétitivité de l'industrie canadienne; elles risquent de brimer nos droits de citoyen; enfin, elles peuvent nuire à notre sentiment d'identité nationale.

Par le passé, les gouvernements ont souvent négligé les coûts des obstacles internes. Dans bien des cas, ils en ont pris conscience, mais les ont jugés tolérables en regard des avantages que des bénéficiaires particuliers — citoyens, groupes ou régions — en retiraient. Au cours des dernières années, cependant, l'équilibre entre les coûts et les avantages apparents des barrières internes a commencé à se modifier. Ce changement est dû en partie à la reconnaissance croissante des coûts que les obstacles internes imposaient aux Canadiens, tant aux consommateurs, aux contribuables qu'aux entreprises. En fait, ces coûts attirent davantage l'attention dans la mesure où, à bien des égards, le Canada réalise plus de progrès dans l'abaissement des obstacles extérieurs à la circulation des produits et des facteurs de production qu'il ne parvient à le faire sur le plan intérieur. De même, on se rend de plus en plus compte que l'importance relative de ces coûts augmente à mesure que nos concurrents étrangers, notamment la Communauté économique européenne (CEE), prennent des mesures importantes en vue d'éliminer leurs propres barrières internes et de créer des marchés intérieurs entièrement intégrés.

Les obstacles à la mobilité sont attribuables aussi bien aux mesures du gouvernement fédéral qu'à l'action des gouvernements provinciaux. Ils peuvent résulter d'un manque de coordination entre gouverne-

ments, par exemple, lorsqu'on néglige de tenir compte des effets que l'adoption d'un objectif local peut avoir sur les autres juridictions et sur l'économie nationale. Parmi ces entraves à la mobilité figurent des mesures délibérément discriminatoires, par exemple le traitement préférentiel accordé aux fournisseurs locaux dans l'octroi de marchés publics ou les politiques qui créent involontairement des obstacles à la mobilité comme la réglementation non harmonisée des normes environnementales. Le dédoublement des réglementations, ou le manque de coordination des réglementations des diverses administrations, comme celui qui survient dans certains domaines du secteur financier, peut également empêcher les entreprises de se livrer une saine concurrence partout au Canada, au détriment des consommateurs.

Certains de ces obstacles constituent une caractéristique inévitable et durable de la fédération canadienne, dans laquelle bien des pouvoirs sont partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces. La mobilité ne pourra jamais être parfaite dans ces conditions. Cela étant admis, les barrières internes sont sensiblement plus importantes au Canada que dans bien d'autres régimes fédéraux.

Les préoccupations suscitées par ces obstacles et par leur coût sont exprimées de plus en plus souvent. Un grand nombre de groupes publics et privés ont fait valoir que les barrières internes constituaient un problème de plus en plus coûteux et ont demandé aux gouvernements de prendre des mesures concertées afin de régler la situation. Par exemple, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) a souligné un grand nombre d'obstacles internes qui nuisent à la capacité des entreprises canadiennes de faire affaire dans tout le pays et qui entraînent des coûts directs et indirects pour tous les Canadiens. L'Association des consommateurs du Canada s'est faite l'écho de ces préoccupations en dénonçant les barrières internes parmi les sources de coûts plus élevés pour les consommateurs canadiens.

Plus récemment, un grand nombre d'organisations du monde des affaires, notamment la Chambre de commerce du Canada, le Conseil canadien des chefs d'entreprises, l'Association canadienne de la construction et l'Association des manufacturiers canadiens (AMC), ont soutenu avec vigueur la thèse selon laquelle les obstacles au commerce interprovincial nuisaient à notre compétitivité internationale. L'Institut C.D. Howe a lui aussi constaté que les barrières au commerce interne réduisaient notre compétitivité et devaient faire l'objet d'un réexamen visant à améliorer la mobilité et à créer un marché canadien plus vigoureux.

Le renforcement du marché intérieur exige plus que l'élimination des obstacles. Comme un certain nombre de secteurs de la politique économique sont du ressort de plusieurs juridictions, et qu'ils doivent continuer de l'être, des améliorations s'imposent également à la gestion de l'interdépendance. Un exemple clé est le besoin de mieux gérer l'interdépendance de la réglementation du secteur financier. Ce dernier facilite la circulation des capitaux des prêteurs aux emprunteurs ainsi que des épargnants aux investisseurs. L'efficacité du secteur financier influe sur la compétitivité de toutes les entreprises canadiennes, petites ou grandes. Il est donc essentiel que le secteur financier du Canada soit sain, innovateur, dynamique et concurrentiel à l'échelle internationale.

La réglementation et la supervision du secteur financier doivent être aussi efficaces et précises que possible afin de minimiser les problèmes, de les régler rapidement lorsqu'ils surgissent afin de protéger les Canadiens et l'intégrité des marchés financiers. Très peu d'obstacles entravent la libre circu-

lation des capitaux au Canada, mais l'absence d'harmonisation des normes réglementaires rend notre secteur financier moins concurrentiel qu'il ne devrait l'être. Nombre de commentateurs ont exigé une meilleure gestion de la réglementation financière entre les juridictions.

Dans ce contexte, les autorités fédérales et provinciales ont lancé de nombreuses initiatives, au cours de la dernière décennie, pour trouver des solutions. Les résultats se sont cependant fait attendre et n'ont eu qu'une portée limitée.

L'équilibre des risques évolue clairement, maintenant, au détriment du maintien d'un grand nombre de nos barrières internes; nous disposons de plus en plus d'indications selon lesquelles notre compétitivité internationale et, à un niveau plus fondamental, nos emplois pourraient être menacés si des mesures efficaces et mieux concertées ne sont pas prises. Dans le discours du Trône d'avril 1991, le gouvernement du Canada s'est engagé à collaborer avec les provinces à l'élimination des barrières interprovinciales d'ici 1995, de manière à ce que le Canada puisse devenir un marché intérieur intégré unique d'un océan à l'autre. Les propositions du gouvernement du Canada visent à rapprocher le pays de cet objectif.

2.2 Le coût des entraves à la mobilité

Bien qu'il n'existe pas de liste définitive des obstacles internes à la mobilité, selon une étude récente (réalisée par l'AMC), il existerait au moins 500 obstacles d'origine gouvernementale à la mobilité des biens, des services, des personnes et des capitaux au Canada. Les autorités fédérales et provinciales, agissant individuellement ou conjointement, sont responsables des lois, des pratiques et des politiques qui créent des entraves au fonctionnement d'un marché national entièrement intégré. Voici quelques exemples des obstacles ainsi dressés par les gouvernements :

- des pratiques d'achat qui donnent la préférence aux fournisseurs locaux plutôt qu'à ceux de l'extérieur de la province qui ont des coûts moins élevés;
- les politiques qui favorisent l'industrie locale du vin, des spiritueux et de la bière plutôt que les producteurs de l'extérieur de la province;
- les offices de commercialisation des produits agricoles qui réglementent la production et les prix de divers produits comme le lait, la volaille et les oeufs;
- les règlements qui ont pour effet pratique d'empêcher les entreprises de mener librement leurs activités par-delà les frontières provinciales;
- les normes qui diffèrent d'une province à l'autre en matière de santé, de sécurité et d'étiquetage;
- la politique d'embauche qui donne la préférence aux résidents locaux plutôt qu'à ceux des autres provinces;
- les normes régissant les professions libérales et les métiers, qui limitent les possibilités d'emploi des résidents des autres provinces; et
- l'imposition de restrictions provinciales sur certains placements financiers pour influencer les décisions des entreprises.

Bien qu'il soit extrêmement difficile de mesurer avec précision l'effet global de ces barrières sur l'économie nationale, les efforts déployés en vue de chiffrer les coûts actuels permettent de conclure à l'existence d'un important fardeau pour l'économie nationale :

- La Commission Macdonald a cité des estimations, quant au coût total des barrières

internes au commerce pour l'économie nationale, allant jusqu'à 1.5 pour 100 du PNB.

- Plus récemment, l'AMC a indiqué que les économies provenant de l'élimination des obstacles au commerce pourraient atteindre jusqu'à $6 milliards (un peu moins de 1 pour 100 du PIB), soit près de $1,000 par année pour une famille de quatre personnes.

Ces estimations ne peuvent tenir compte des coûts représentés par les nouvelles activités non entreprises à cause de l'existence des barrières en question. Par exemple, l'existence d'obstacles internes et le fait de savoir que de nouvelles entraves pourraient être imposées n'importe quand risquent de dissuader les entreprises et les entrepreneurs individuels canadiens d'engager de nouveaux investissements lorsque ces derniers dépendent de l'accès à la totalité du marché canadien. De même, l'existence de barrières internes pourrait décourager les investisseurs étrangers qui souhaitent implanter leurs usines dans des marchés nationaux entièrement intégrés.

Si, d'une part, tous ces coûts réunis sont importants pour l'économie dans son ensemble, d'autre part, les répercussions pratiques et directes que subissent les entreprises et les citoyens canadiens sont beaucoup plus concrètes. Il n'y a pas besoin de chercher très loin pour constater que ces barrières ont un effet direct, que ce soit sur les petites ou les grandes entreprises, les achats des consommateurs ou les déclarations d'impôt des particuliers.

À titre de consommateurs, les Canadiens paient plus cher un grand nombre de biens et de services, l'épicerie et les télécommunications, par exemple, à cause des barrières internes. À titre de contribuables, les Canadiens paient plus d'impôts à cause de la prime que leurs gouvernements versent souvent pour obtenir des biens et des services en voulant favoriser l'emploi et le développement locaux. À titre de travailleurs, les Canadiens ne sont pas totalement libres de se déplacer là où ils pourraient le mieux gagner leur vie à cause des pratiques d'embauche préférentielles.

Dans le secteur privé, ces obstacles limitent la capacité des entreprises canadiennes d'exploiter la totalité du marché national pour obtenir la production la plus efficace et réaliser tout leur potentiel concurrentiel. Ces obstacles augmentent donc les coûts des entreprises et risquent d'empêcher ces dernières d'atteindre une taille ou un niveau de rendement qui pourraient en faire des concurrents efficaces sur le marché international.

Bien que ces politiques aient souvent pour but de venir en aide aux petites entreprises, en pratique elles risquent de rendre difficile et parfois même impossible la croissance des petites entreprises. Cela signifie que les coûts des entreprises seront vraisemblablement plus élevés que nécessaire et qu'ils se répercuteront sur les consommateurs sous forme de prix plus élevés ou sous forme d'impôts plus élevés lorsque leurs biens ou services sont achetés par le gouvernement. Cela signifie aussi que le secteur des entreprises n'est pas en mesure de créer autant d'emplois de qualité qu'il le pourrait autrement. Ces limitations risquent de handicaper les petites et les grandes entreprises par rapport à leurs concurrents de l'étranger. (L'annexe illustre la manière dont les obstacles internes peuvent accroître les coûts subis par les gouvernements, les consommateurs et les contribuables, et nuire à notre compétitivité internationale.)

Les politiques gouvernementales qui consacrent les pratiques d'embauche préférentielles peuvent limiter la capacité des Canadiens de se trouver des emplois là où ils sont offerts. Ces restrictions imposent des

coûts aux chercheurs d'emploi, tout en réduisant la possibilité des employeurs de trouver la main-d'oeuvre la plus qualifiée.

2.3 La pression du changement

Nombre de nos barrières internes viennent de l'intention d'atteindre des objectifs particuliers, par exemple, dans les domaines de la politique sociale, du développement régional ou de l'expansion industrielle. Bien souvent, cependant, il existe des moyens plus directs et plus économiques de réaliser ces objectifs. Des barrières internes peuvent imposer d'importants coûts aux consommateurs canadiens et à la compétitivité de nos entreprises; ces coûts deviennent plus manifestes qu'ils l'étaient autrefois. À ces coûts économiques directs, s'en ajoutent d'autres, tout aussi importants, qui sont peut-être trop élevés.

Les barrières internes sont d'une utilité discutable à un moment où il est plus important que jamais de se concentrer sur les intérêts communs de toutes les populations et régions du Canada afin de relever le défi de la concurrence internationale.

On se rend également compte que, dans le contexte d'une libéralisation constante des échanges et d'une mondialisation de plus en plus rapide des marchés, les coûts entraînés par les barrières internes sont de plus en plus difficiles à supporter. La réussite de nos principaux concurrents, qui arrivent à créer des marchés intérieurs entièrement intégrés comportant peu d'obstacles aux échanges internes, risque de mettre les entreprises canadiennes en situation foncièrement désavantageuse vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et risque d'affaiblir sensiblement la capacité du gouvernement fédéral d'assurer l'accès des produits canadiens aux marchés extérieurs.

Les fédérations qui ont réussi à réduire les barrières internes, par exemple les États-Unis ou l'Allemagne, ont généralement dans leur constitution des dispositions qui énoncent clairement l'engagement de réaliser un marché commun interne ou qui confèrent clairement au gouvernement central le pouvoir de s'attaquer aux obstacles au commerce. De façon encore plus spectaculaire, la Communauté européenne, un regroupement de pays caractérisés par une diversité régionale encore plus marquée que celle du Canada, sur les plans économique, culturel, linguistique et historique, s'est dotée d'un programme qui verra l'instauration d'un marché commun entièrement intégré d'ici la fin de 1992.

La capacité des gouvernements « d'offrir » l'accès à un marché national intégré renforce leur capacité d'exiger la réciprocité d'accès à leurs propres produits sur les marchés étrangers. L'existence de barrières internes au Canada ainsi que la possibilité d'en dresser de nouvelles risquent d'affaiblir sensiblement le pouvoir du Canada de négocier un meilleur accès pour les produits canadiens avec des partenaires commerciaux qui ont un marché interne plus intégré que le nôtre.

Le secteur financier fournit un bon exemple de ces effets. Son champ d'activité s'étant de plus en plus étendu à l'échelle internationale, il devient plus important que jamais de bien gérer l'interdépendance au Canada. La mondialisation signifie que la réglementation des pays n'est plus isolée et que nous ne pouvons plus nous permettre des chevauchements et dédoublements coûteux de réglementation; autrement, l'activité financière se déplacera ailleurs. À mesure que les normes de réglementation, de surveillance et d'application sont régies à l'échelle internationale, et qu'il devient de plus en plus important d'ouvrir aux institutions financières canadiennes l'accès aux autres

marchés, il est essentiel que le Canada ait une approche claire et coordonnée de sa participation si l'on veut qu'elle soit efficace.

Alors même que les pressions internationales s'accroissent, il existe une possibilité très réelle que nos difficultés, sur le plan des barrières internes, s'aggravent à l'avenir sous l'effet des tendances actuelles du secteur public au Canada. De façon générale, les pouvoirs publics ont vu leur importance augmenter de manière appréciable au Canada au cours des cinquante dernières années. Parallèlement, les gouvernements provinciaux ont considérablement accru leur taille par rapport à celle du gouvernement fédéral. Cette croissance de la taille et du rôle des gouvernements augmente aussi bien le risque que le coût de politiques conflictuelles qui entraînent, volontairement ou involontairement, la création de barrières internes.

En un mot, si nous ne réalisons pas des progrès appréciables dans l'élimination des obstacles internes, les perspectives économiques du Canada, au cours des prochaines décennies, seront amoindries. Nous serons un pays plus pauvre et nous aurons moins de ressources pour répondre à nos priorités. Nous pourrions également constater une diminution de notre rôle international face à des concurrents plus dynamiques. Enfin, nous pourrions avoir de plus en plus de mal à garder au Canada les personnes qui sont essentielles à notre prospérité, c'est-à-dire les entrepreneurs, les professionnels et les travailleurs qualifiés.

2.4 Un cadre d'action

Conscients des coûts croissants des obstacles internes tant économiques que non économiques, les gouvernements ont effectué bien des tentatives, au Canada, pour réduire ces barrières au cours des dix dernières années. On a assisté en particulier à deux importantes initiatives fédérales-provinciales. D'abord, depuis 1987, à la demande des premiers ministres, le Comité intergouvernemental des ministres sur le commerce intérieur a cherché à s'entendre sur la réduction des obstacles au commerce interne dans des domaines prioritaires choisis — les marchés publics, la commercialisation de la bière, les vins et spiritueux. Ensuite, les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture ont signé en 1989 un protocole d'entente de manière à se consulter au sujet des nouveaux règlements qui risquent d'entraver la circulation des produits agricoles et alimentaires, et ils travaillent maintenant à l'élaboration de mécanismes de suivi.

Les autorités provinciales se sont également efforcées, dans certains domaines particuliers, de s'attaquer au problème des barrières internes. Les quatre provinces de l'Ouest ont conclu un accord, entré en vigueur en avril 1989, afin que les appels d'offres soient libres pour les marchés publics, et les trois provinces Maritimes ont signé une entente du même genre, prenant effet en avril 1990. De plus, en mai 1991, le Conseil des premiers ministres des Maritimes a publié un document d'étude sur l'intégration économique des provinces de l'Atlantique, notant que les barrières internes dans la région coûtaient cher aux entreprises et aux contribuables, et rendaient la tâche plus difficile aux travailleurs à la recherche d'un emploi. Le Conseil a proposé un effort systématique en vue d'éliminer ces barrières. Plus récemment encore, au cours de la Conférence des premiers ministres d'août 1991, l'on annonçait que toutes les provinces avaient conclu un accord mettant fin aux préférences de marché public de celles-ci sur l'achat de biens dépassant $25,000.

Malgré ces efforts, cependant, les progrès ont été limités, surtout pour deux raisons. Tout d'abord, les gouvernements ont généralement été réticents, par le passé, à s'attaquer aux barrières internes. Ensuite, dans bien des cas, ils ont négligé les coûts

économiques des barrières internes pour l'économie canadienne en général, ou les ont jugés tolérables en regard des avantages attendus. Jusqu'à récemment, cela pouvait être attribué au fait que les gouvernements et le public étaient moins au courant de l'ampleur de ces coûts qu'ils ne le sont aujourd'hui.

En second lieu, le pouvoir de s'attaquer au problème ne ressort pas clairement de la Constitution. Le gouvernement fédéral n'est pas clairement habilité, selon la Constitution, à s'attaquer au problème de manière globale et efficace; les particuliers n'ont pas le droit, de leur côté, de contester les décisions des gouvernements à l'égard de toute une série de mesures qui sont considérées comme incompatibles avec le principe de la libre circulation au Canada.

L'engagement de promouvoir un marché interne dans la Constitution canadienne convenait peut-être au milieu du XIX[e] siècle, mais il est clairement déphasé par rapport aux besoins du Canada en 1991 ainsi qu'aux dispositions constitutionnelles appliquées dans d'autres juridictions. Ensemble, notre clause de « marché commun » (l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) et le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de commerce (prévu à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) nous ont dotés d'un fondement constitutionnel plus faible pour faire face au problème des barrières internes que ce n'était le cas pour d'autres juridictions.

La disposition actuelle sur le « marché commun » a un champ d'application extrêmement limité dans la mesure où elle s'applique uniquement à la circulation des marchandises, interdit seulement l'imposition de droits de douane par une province sur les marchandises provenant d'une autre province et ne semble limiter que les gouvernements provinciaux :

> « Tous articles du crû, en provenance d'une province ou qui y sont produits ou fabriqués, seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces. »

Pour corriger ces déficiences, tous les gouvernements devront manifester la volonté de recourir à une stratégie globale d'élimination des obstacles, laquelle comporterait de nouveaux mécanismes facilitant la collaboration entre gouvernements. Cette collaboration favoriserait un compromis entre la nécessité de montrer la voie à suivre et l'impératif de coopération. Cela nécessitera également une clarification et des changements constitutionnels qui élargiront le droit des Canadiens de faire affaire et de gagner un revenu n'importe où au Canada sans discrimination, et offriront aux citoyens la possibilité de contester les mesures ou décisions gouvernementales allant à l'encontre de ce droit.

2.5 Propositions pour la gestion du marché intérieur

Propositions

Le gouvernement du Canada propose que l'article 121 soit mis à jour de façon à accroître la mobilité des personnes, des capitaux, des services et des biens à l'intérieur du Canada en interdisant au gouvernement fédéral et aux provinces d'adopter des lois, des programmes ou des pratiques qui dresseraient des barrières ou constitueraient des restrictions à une telle mobilité. La modification proposée à l'article 121 prévoit des exceptions dans l'intérêt national et ne s'appliquerait pas aux lois favorisant le développement régional ou la péréquation. Le Comité mixte spécial devrait examiner si d'autres exceptions à l'application de l'article 121 seraient appropriées.

Le gouvernement du Canada propose donc que la Constitution soit modifiée de manière à accorder au Parlement le nouveau pouvoir d'adopter les lois nécessaires au bon fonctionnement de l'union économique [...] toute mesure législative fédérale adoptée en vertu de ce nouveau pouvoir ne pourrait entrer en vigueur sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.

Les propositions du gouvernement fédéral en vue de renforcer le marché intérieur font appel à la fois à une démarche constitutionnelle et à des approches de politiques.

Pour éviter que les pratiques gouvernementales ne créent des obstacles ou nuisent à la mobilité des personnes, des biens, des services ou des capitaux en fonction de leur origine ou de leur lieu de résidence au Canada, le gouvernement propose d'élargir et de renforcer la clause de marché intérieur prévue à l'article 121. Cette modification témoignerait de l'engagement des deux ordres de gouvernement à mettre en pratique et à observer le principe d'un marché intérieur libre.

Cette proposition consisterait à élargir l'article 121 de manière à prévenir :

- les barrières entravant la circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux;
- les obstacles tant tarifaires que non tarifaires;
- les entraves créées aussi bien par les provinces que par le gouvernement fédéral;
- les barrières résultant de la législation, de la réglementation et des pratiques administratives.

Un article 121 révisé dans la Constitution permettrait à des parties privées (à des particuliers aussi bien qu'à des entreprises) de contester devant les tribunaux les décisions des gouvernements qui sont incompatibles avec le principe de libre circulation au sein du marché intérieur :

(1) Le Canada constitue une union économique où est assurée la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux indépendamment de toute barrière ou autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.

(2) Il est interdit au Parlement et au gouvernement du Canada, de même qu'aux législatures et aux gouvernements des provinces, de contrevenir, par la loi ou dans la pratique, au principe énoncé au paragraphe (1).

Parallèlement, pour tenir compte du fait qu'une interdiction absolue n'est ni possible, ni souhaitable, une exception serait prévue de manière à permettre aux gouvernements de continuer à poursuivre des objectifs légitimes de politique publique afin d'aider à atténuer les déséquilibres régionaux :

(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'invalider :

a) les lois fédérales édictées pour la mise en oeuvre des principes de la péréquation et du développement régional;

b) les lois provinciales édictées en faveur de la réduction des inégalités économiques entre régions de la même province, à condition que ces lois ne créent pas, à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux d'origine extérieure à la province, des barrières ou autres restrictions plus sévères qu'à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux provenant d'une région de la province; ou

c) les lois fédérales ou provinciales déclarées d'intérêt national par le Parlement.

(4) La déclaration visée à l'alinéa (3)c) n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

Le Comité mixte spécial vérifiera s'il est opportun d'ajouter d'autres exceptions.

Un article 121 révisé, malgré un large champ d'application possible, risquerait de ne pas toucher toutes les barrières internes. Certaines, notamment celles qui découlent de pratiques réglementaires différentes, pourraient ne pas constituer une discrimination au sens légal et ne pas pouvoir être contestées devant les tribunaux. Comme un grand nombre de ces obstacles sont situés dans des domaines de compétence provinciale, ils pourraient également ne pas relever du gouvernement fédéral, en vertu du pouvoir que lui confère l'article 91 en matière de commerce.

En outre, les gouvernements pourraient vouloir éviter les incertitudes, les coûts et les délais qu'entraînerait le recours aux tribunaux pour contester certains genres d'obstacles en faisant appel à une autre instance pour régler ces problèmes.

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral propose de doter le Parlement d'un nouveau pouvoir constitutionnel qui lui permettrait d'adopter des lois pour le fonctionnement efficace de l'union économique canadienne dans des domaines au-delà de sa compétence actuelle :

(1) Sans que soient modifiées ses autres compétences législatives, le Parlement du Canada a compétence exclusive pour légiférer en toute matière qu'il déclare utile à l'efficacité de fonctionnement de l'union économique.

(2) Une loi fédérale édictée au titre du présent article n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(3) L'assemblée législative d'une province dont le gouvernement n'approuve pas une loi fédérale visée au paragraphe (2) peut, par une résolution adoptée par soixante pour cent de ses membres, déclarer expressément que la loi fédérale ne s'applique pas sur son territoire.

(4) La déclaration visée au paragraphe (3) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, trois ans après qu'elle a été faite.

Grâce à ce nouveau pouvoir, le Parlement aurait la possibilité de s'attaquer non seulement aux barrières qui seraient par ailleurs du ressort des tribunaux aux termes d'un article 121 élargi, mais aussi aux obstacles qui ne résulteraient pas d'une discrimination explicite.

Afin d'assurer une orientation coopérative à la gestion de l'union économique canadienne, le gouvernement fédéral propose que toute loi ainsi adoptée ne puisse être valide si elle n'est pas ratifiée par un nouveau Conseil de la fédération. Pour entrer en vigueur, une loi de ce genre devrait être ratifiée par deux tiers des provinces représentant 50 pour 100 de la population. Une fois approuvée par les provinces, cette loi les lierait. Les provinces dissidentes pourraient se soustraire à l'application de la nouvelle loi fédérale pour une période de trois ans, mais uniquement en faisant adopter par leur législature des mesures spécifiques à cette fin, appuyées par 60 pour 100 de leurs députés. Le Comité mixte spé-

cial examinera si, et dans quelles circonstances, cette clause de non participation pourrait être renouvelée.

Pour laisser aux gouvernements la possibilité de s'attaquer au problème crucial des barrières internes au moyen de ce nouveau mécanisme de coopération, le gouvernement fédéral propose que l'entrée en vigueur du nouvel article 121 soit repoussée au 1er juillet 1995. Dans l'intervalle, le gouvernement fédéral propose que les différentes administrations travaillent de concert à l'élimination du plus grand nombre d'obstacles et de restrictions possible.

Ces propositions concernant la gestion du marché intérieur représentent un pendant essentiel à l'initiative élargie de prospérité que le gouvernement fédéral lancera sous peu. Elles visent les gouvernements et les obstacles qu'ils créent au bon fonctionnement du marché intérieur. Si les gouvernements ne prenaient pas les mesures nécessaires à la réduction de ces obstacles, ils pourraient compromettre la capacité des entreprises et des citoyens canadiens à exploiter tout leur potentiel, et risqueraient de réduire la prospérité future des Canadiens.

2.6 Améliorer la réglementation du secteur financier

Le secteur financier fournit un exemple important d'un secteur où une meilleure gestion de l'interdépendance pourrait profiter à l'union économique.

La réglementation du secteur financier comporte trois types de mesures : il s'agit de la formulation des grandes politiques des gouvernements, des lois et des règlements détaillés ainsi que de la surveillance et de l'application continue des lois et règlements. Sans une harmonisation fondamentale des grandes politiques, il serait difficile de gérer l'interdépendance qui résulte de juridictions partagées. L'harmonisation des politiques, ainsi que des lois et des règlements, ne saurait toutefois suffire si l'on désire éviter tout dédoublement.

Dans le secteur financier, plusieurs provinces et le gouvernement fédéral ont adopté des politiques pour accroître la concurrence, ce qui estompe la distinction entre les différentes catégories d'institutions financières. À la lumière de ces développements, nous devons veiller à ce qu'une juridiction ne prenne pas de mesures qui viendraient à l'encontre des politiques d'une autre et à ce que tout dédoublement non nécessaire soit réduit au minimum.

La structure du Canada à plusieurs juridictions entraîne un chevauchement et un dédoublemement des réglementations du gouvernement fédéral et des provinces ainsi que de celles des provinces elles-mêmes. De plus, il peut y avoir certains cas où les juridictions n'ont pas la compétence pour aborder toutes les questions réglementaires; ou si elles ont la compétence, le temps et les efforts requis pour coordonner les mesures prises par les diverses juridictions sont tels, que les mesures ne sont pas prises aussi rapidement qu'elles le devraient. Enfin, il y a de plus en plus de cas où l'efficacité de la représentation du Canada à l'échelle internationale devrait être accrue.

2.7 Approches pour une meilleure réglementation du secteur financier

[...] *Le gouvernement du Canada travaillera activement avec les provinces à ce chapitre afin de clarifier les responsabilités de chacun. À cet égard, le gouvernement a l'intention d'examiner le chevauchement et le double emploi dans la réglementation des sociétés de fiducie. Il travaillera également de près avec les provinces à l'établissement d'une réglementation des valeurs mobi-*

lières plus efficace et mieux coordonnée, qui s'avère essentielle dans un environnement international où le double emploi risque de nous faire perdre des investissements. Le Canada devra aussi accroître sa présence dans les forums internationaux sur les valeurs financières.
(Bâtir ensemble l'avenir du Canada : propositions, page 32.)

a) Chevauchement et dédoublement de la réglementation régissant les sociétés de fiducie et de prêt

Le secteur des sociétés de fiducie et de prêt est caractérisé par un chevauchement des réglementations du gouvernement fédéral et des provinces ainsi que de celles des provinces elles-mêmes.

Ainsi, une société de fiducie ou de prêt à charte fédérale qui fait affaire en Ontario et au Québec pourrait être assujettie à trois régimes réglementaires différents. Une société de fiducie ou de prêt à charte fédérale ou provinciale désirant faire affaire dans tout le Canada pourrait éventuellement être assujettie à 10 ou 11 différents régimes réglementaires pour ses activités pancanadiennes.

Un tel chevauchement impose des frais inutiles aux sociétés. Elles deviennent alors moins compétitives, ce qui, à la fin, pénalise les consommateurs. De nombreuses personnes ont préconisé l'adoption par le Canada d'une démarche analogue à celle d'Europe 1992, qui prévoit l'instauration d'un seul marché financier européen l'an prochain. Ceci veut dire que chaque juridiction devrait reconnaître et accepter, à des fins réglementaires, le régime de prudence de la juridiction de constitution de l'institution financière, sous réserve de normes minimales acceptables.

Les provinces ont travaillé à l'harmonisation de leurs régimes de réglementation, mais d'autres mesures s'imposent. Le gouvernement fédéral est prêt à explorer, avec les provinces, la possibilité d'évoluer vers un régime de réglementation fondé sur une juridiction principale ou une reconnaissance mutuelle. Dans le cas des sociétés à charte fédérale, un tel arrangement pourrait être obtenu si les provinces déléguaient au gouvernement fédéral leur pouvoir en matière de réglementation et d'administration.

b) Réglementation relative aux valeurs mobilières

Les marchés des valeurs mobilières au Canada ont traditionnellement été réglementés par les provinces. Ce régime a bien desservi le Canada. Les pressions internationales forcent toutefois le rythme auquel la réglementation évolue et augmentent les coûts liés à l'impossibilité de se maintenir à la hauteur. Par exemple, une société canadienne qui envisage d'émettre des actions à l'échelle du Canada devrait faire approuver son prospectus par chacune des provinces. Par contre, la même société pourrait avoir accès à l'ensemble du marché américain en faisant approuver une seule fois son prospectus, conformément à l'entente que viennent de conclure les provinces et l'organisme national de réglementation des valeurs mobilières aux États-Unis. Si nous ne trouvons pas de solution intégrée pancanadienne aux pressions mondiales, nous risquons de miner la compétitivité de nos marchés de valeurs mobilières. Les décisions en matière de réglementation des valeurs mobilières sont de plus en plus liées aux autres politiques économiques et commerciales; la réglementation ne cesse de s'internationaliser.

Historiquement, les Canadiens ont été des chefs de file dans la création de l'Organisation internationale des commissions de valeurs, qui est en train de devenir un orga-

nisme international de détermination de normes facilitant la supervision à l'échelle internationale. Dans un milieu qui ne cesse de se mondialiser, le Canada peut ne pas être en mesure de jouer un rôle aussi efficace qu'il le souhaiterait, car il est le seul pays sans représentant pouvant prendre des décisions pour l'ensemble du marché.

Certains ont proposé que la responsabilité de la réglementation en matière de valeurs mobilières soit conférée au gouvernement fédéral. Il n'est toutefois pas évident que cela soit nécessaire. De fait, d'autres ont fait valoir que toutes les juridictions pourraient déléguer une partie ou la totalité de leurs responsabilités en matière de réglementation des valeurs mobilières à un organisme conjoint, ce qui permettrait de combler efficacement les lacunes qui peuvent survenir et d'éviter le dédoublement. Le gouvernement est prêt à examiner cette approche ou d'autres pour répondre aux préoccupations décrites précédemment. Il pourrait s'agir entre autres de mesures fédérales-provinciales plus formelles visant à coordonner les approches à la réglementation, à la négociation internationale et à la détermination de normes relatives aux valeurs mobilières.

Chapitre 3

La gestion de l'interdépendance : pour un renforcement de la coordination et de l'harmonisation des politiques macro-économiques

3.1 Introduction

Le secteur public est très important au Canada. Les dépenses de tous les ordres de gouvernement représentent maintenant 46 pour 100 du PIB, comparativement à 29 pour 100 il y a trois décennies. Les gouvernements ont une influence profonde sur l'économie, non seulement par leurs dépenses, leurs activités fiscales et leurs opérations de gestion de la dette, mais aussi par la législation et la réglementation, qui établissent le cadre général de fonctionnement économique. Cette influence financière est exercée par le gouvernement fédéral, dix gouvernements provinciaux et deux territoires; les politiques budgétaires de chacun de ces gouvernements ont des retombées plus ou moins importantes sur toutes les régions du pays. En même temps, le gouvernement fédéral, par sa politique monétaire, exerce une influence capitale sur tous les secteurs de l'économie canadienne.

Dans une fédération caractérisée par une union économique, il ne peut y avoir qu'une seule politique monétaire, laquelle, par définition, doit être appliquée à l'ensemble du Canada. Par contre, les gouvernements fédéral et provinciaux ont toute compétence pour établir leurs propres politiques budgétaires, et aucun n'est responsable de l'orientation budgétaire globale du pays, orientation qui est la somme des orientations particulières de tous les gouvernements. Un des problèmes les plus pressants consiste à éviter que les politiques budgétaires des gouvernements aillent à l'encontre les unes des autres et, chose toute aussi importante, à s'assurer que l'orientation budgétaire globale dans le pays va dans le même sens que la politique monétaire, au lieu de s'en écarter.

Des politiques monétaires et budgétaires cohérentes et coordonnées accroissent les avantages qu'on peut retirer d'une union économique. Par contre, lorsque les politiques budgétaires des différents gouvernements s'opposent les unes aux autres ou que l'orientation globale des politiques budgétaires est incompatible avec la politique monétaire, il peut en résulter des coûts élevés pour les Canadiens sous forme de taux d'intérêt plus élevés, de perspectives d'emploi réduites et de pertes de revenu.

Bien que des mécanismes aient été mis en place afin de faciliter la coordination des politiques budgétaires entre les gouvernements ainsi que leur harmonisation avec la politique monétaire, ces mécanismes ne répondent pas à la tâche à accomplir. Deux exemples, fournis par l'histoire économique

récente du Canada, illustrent de façon éloquente combien il en coûte à tous les Canadiens lorsque les politiques macro-économiques ne sont pas coordonnées.

- Le premier exemple est la hausse rapide du déficit budgétaire du gouvernement fédéral au début des années 80. Ces fortes hausses du déficit fédéral, alors que les provinces s'efforçaient généralement de contenir les pressions à la hausse de leur déficit, mais non de compenser l'orientation fédérale, signifiaient que l'orientation globale de la politique budgétaire était structurellement instable, entraînant une croissance rapide de la dette du secteur public, une dépendance accrue vis-à-vis de l'épargne étrangère et une hausse des taux d'intérêt réels. Cette situation a également mis en branle une spirale déficit-dette dont le pays est encore en train de se relever et qui a eu des répercussions durables importantes pour les dépenses fédérales de programmes, y compris les transferts aux provinces.
- Un deuxième exemple est fourni par la politique budgétaire expansionniste que le gouvernement de l'Ontario a adoptée pendant la période 1986-1989. Alors que l'économie de la province était en pleine expansion et se heurtait à des contraintes de capacité, le gouvernement de l'Ontario augmentait rapidement ses dépenses. La politique de l'Ontario a rendu la tâche plus difficile à la Banque du Canada, qui cherchait à réduire l'inflation, rendant cette opération plus coûteuse pour tous les Canadiens. Les tensions inflationnistes ont été exportées de l'Ontario vers le reste de l'économie, et les taux d'intérêt nationaux ont augmenté beaucoup plus que cela n'aurait été le cas si la province avait suivi une politique budgétaire plus appropriée. Des taux d'intérêt plus élevés ont ensuite aggravé la situation budgétaire des autres gouvernements et ils ont tout particulièrement entravé les efforts du gouvernement fédéral en vue de contrôler son déficit et la dette.

Les exemples choisis au pays, de même que de nombreux cas observés à l'étranger, illustrent bien l'importance de trois facteurs généraux qui nuisent au fonctionnement de l'économie canadienne :

- l'absence d'une coordination efficace des politiques budgétaires fédérale et provinciales;
- l'absence d'une harmonisation efficace des politiques budgétaires et de la politique monétaire;
- un manque de transparence des objectifs et des mécanismes de la politique budgétaire et de la politique monétaire.

À l'échelle internationale, il y a longtemps que les gouvernements ont reconnu que la coopération et la coordination des politiques macro-économiques étaient extrêmement profitables à la communauté mondiale. Dans les marchés financiers et de marchandises fortement intégrés d'aujourd'hui, les gouvernements ne peuvent plus se désintéresser des conséquences internationales de leurs mesures ou de celles prises par d'autres entités à leur égard. Un flux quasi-continu de réunions à l'OCDE et au FMI, ainsi qu'entre les pays du G-7, assure un cadre international de coordination et de coopération permanente.

Il est toutefois troublant que nous ne soyons pas parvenus à établir au Canada un système global et efficace de coordination des politiques macro-économiques. Le défi consiste à trouver de meilleures façons de gérer notre interdépendance interne, de promouvoir la coopération entre les gouvernements, d'assurer une meilleure coordination des politiques budgétaires et l'harmonie de la politique budgétaire globale avec la politique monétaire. Les contribuables canadiens s'attendent à bon droit à ce que leurs gouverne-

ments fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour que notre union économique rapporte les plus grands avantages possibles. C'est aux gouvernements tant fédéral que provinciaux qu'il revient d'être à la hauteur du défi qui consiste à définir et à adopter un cadre de politiques macro-économiques approprié aux besoins de notre économie moderne.

Nous examinerons dans le présent chapitre les façons dont nous pourrions améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques grâce à :

- de nouveaux mécanismes qui faciliteraient la coordination des politiques budgétaires fédérale et provinciales et favoriseraient une plus grande cohérence entre la politique budgétaire globale et la politique monétaire;
- une plus grande transparence et une plus grande ouverture des processus de formulation des budgets;
- une meilleure communication des politiques, de façon que le public comprenne mieux ce que l'on fait et pourquoi;
- un renforcement des mécanismes de suivi de la politique, en mettant l'accent sur un examen systématique et impartial des divers aspects des politiques macro-économiques poursuivies par tous les gouvernements au Canada.

La section 3.2 présente un ensemble de propositions visant à améliorer la coordination des politiques budgétaires. Les questions ayant trait à la politique monétaire sont étudiées à la section 3.3. La contribution que pourrait apporter un organisme indépendant chargé d'assurer le suivi des politiques macro-économiques au Canada et de fournir des conseils à ce sujet fait l'objet de la section 3.4.

3.2 Pour une meilleure coordination des politiques budgétaires

a) Les implications de la croissance du secteur public

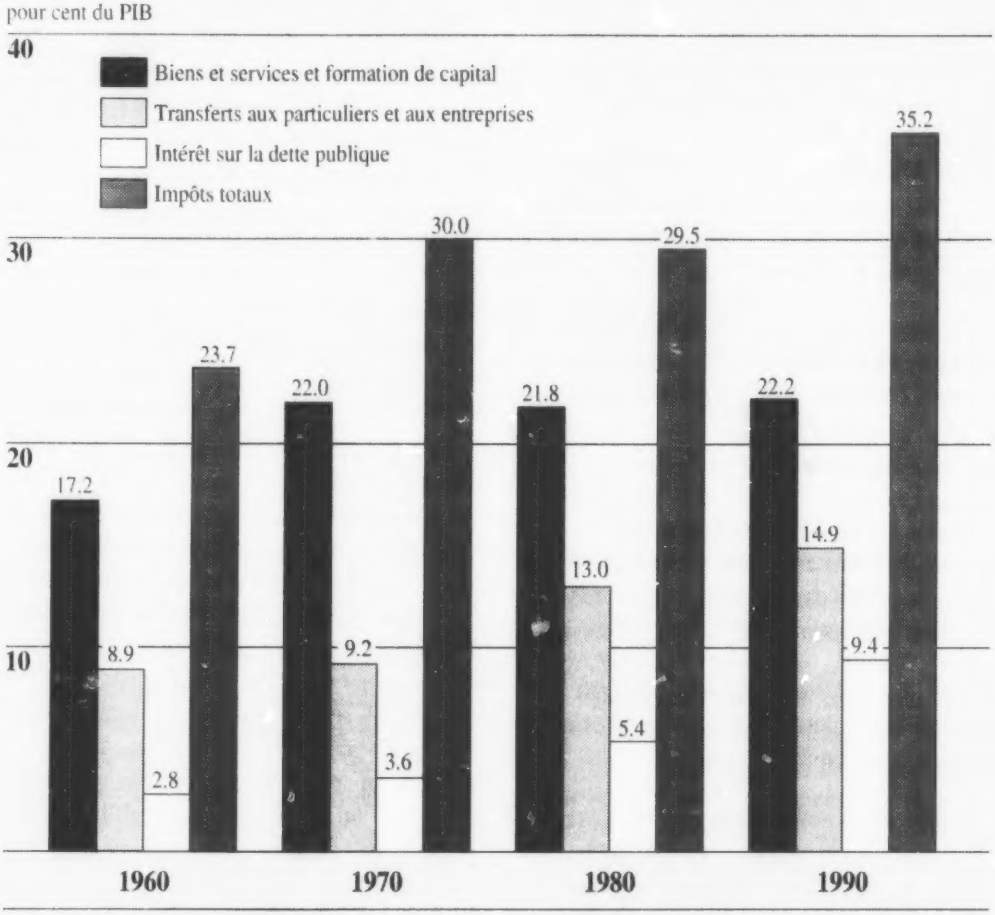
La croissance globale du secteur public au Canada et les modifications de l'importance relative des gouvernements fédéral et provinciaux ont de grandes répercussions sur la coordination des politiques. À mesure que le secteur public a pris de l'importance et que les gouvernements provinciaux en sont venus à exercer une influence beaucoup plus sensible sur l'économie canadienne (influence qui, globalement, est maintenant supérieure à celle du gouvernement fédéral en termes de dépenses directes), la nécessité pratique d'une coordination est devenue beaucoup plus pressante.

L'importance des gouvernements dans l'économie a considérablement augmenté depuis la Seconde Guerre mondiale, et leur influence n'a cessé de croître (graphique 3.1). En 1990, les dépenses de tous les ordres de gouvernement représentaient 46 pour 100 du PIB. Le secteur public représentait directement 22 pour 100 des dépenses totales en biens et en services; les transferts aux particuliers et aux entreprises s'établissaient à 14 pour 100 du PIB; enfin, les intérêts de la dette publique intervenaient pour environ 10 pour 100 du PIB. Plus du tiers du PIB était transféré par le secteur privé à tous les niveaux de gouvernement sous forme d'impôts et de taxes.

Au cours des trente dernières années, les administrations provinciales et municipales ont connu une croissance particulièrement rapide (graphique 3.2). Ces administrations, combinées au secteur hospitalier, ont des dépenses directes largement supérieures à celles du gouvernement fédéral. En 1990, leurs dépenses en biens et en services représentaient un peu plus de trois fois et demi celles du gouvernement fédéral. Celui-ci

Graphique 3.1

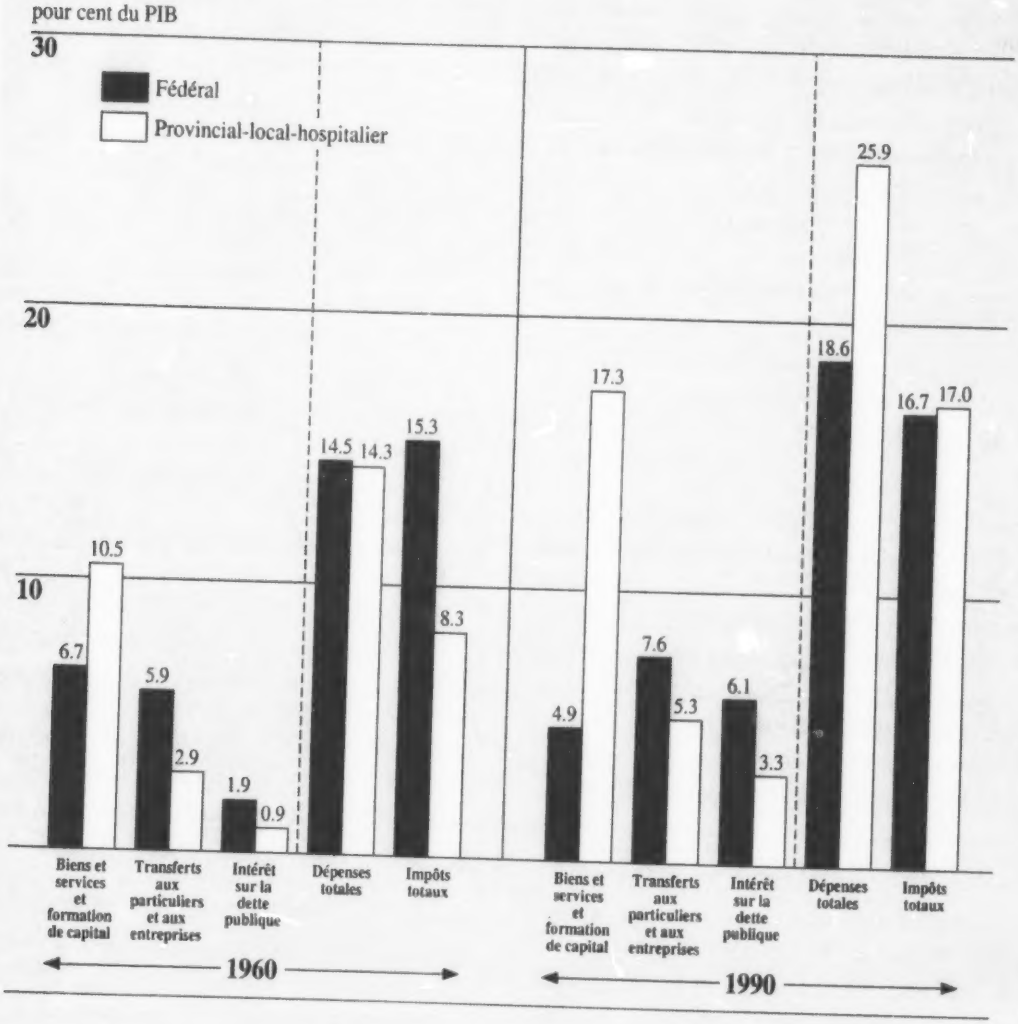
Évolution des dépenses et des impôts de l'ensemble du secteur public* (selon les comptes nationaux)



* L'ensemble du secteur public comprend le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les administrations locales, le secteur hospitalier, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

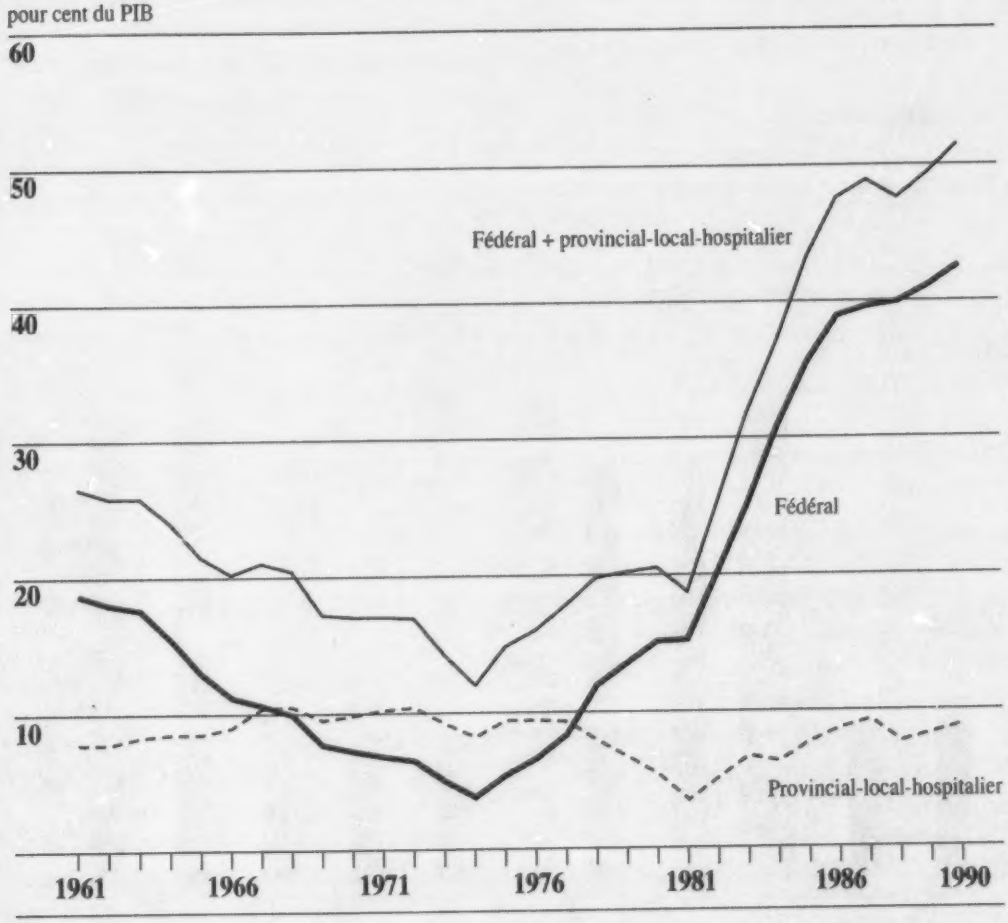
Graphique 3.2

Comparaison des dépenses et des impôts du gouvernement fédéral et du secteur provincial-local-hospitalier (selon les comptes nationaux)



Graphique 3.3

Évolution de la dette nette du secteur public (selon les comptes nationaux)



reste prépondérant, mais de peu, dans les transferts aux particuliers et aux entreprises. Enfin, les intérêts payés sur la dette publique atteignent, au niveau fédéral, presque le double de ceux de l'ensemble des autres ordres d'administration publique.

Globalement, le secteur provincial-local-hospitalier perçoit plus de recettes fiscales que le gouvernement fédéral. En proportion du PIB, l'ensemble des impôts et des taxes perçus par ce secteur a plus que doublé en vingt ans. De plus, en 1990, le gouvernement fédéral transférait l'équivalent de 23.8 pour 100 de ses recettes totales au secteur provincial-local-hospitalier, comparativement à 16.4 pour 100 en 1960.

Dans le cadre des comptes nationaux, la dette combinée du gouvernement fédéral et du secteur provincial-local-hospitalier est passée de 20 pour 100 du PIB au début des années 80 à 50 pour 100 en 1990 (graphique 3.3). La majeure partie de la dette publique au Canada se situe au niveau fédéral, et la croissance de la dette globale depuis une dizaine d'années a été principalement imputable au gouvernement fédéral. En fait, en proportion du PIB, la dette du secteur provincial-local-hospitalier n'a affiché aucune tendance depuis les trente dernières années. Cependant, la dette est assez élevée dans certaines provinces.

b) Bilan de la coordination budgétaire au Canada

Les rencontres entre les ministres fédéral et provinciaux des Finances permettent effectivement d'échanger des points de vue sur les perspectives économiques et financières de chaque sphère de compétence. Bien que ces réunions facilitent habituellement une discussion poussée des problèmes propres à chacune, elles ne permettent actuellement pas d'étudier la nature et les résultats éventuels d'une approche coordonnée des politiques budgétaires.

Le calendrier des cycles budgétaires annuels et le manque de transparence de la plupart des processus budgétaires influent également sur les possibilités de coordination. Les budgets provinciaux viennent généralement après le budget fédéral, dans le cycle annuel, de sorte que les provinces ne peuvent que réagir au budget fédéral. Ce dernier est habituellement préparé avec très peu de données sur les politiques budgétaires provinciales futures. Même s'il existe des rencontres fédérales-provinciales avant le dépôt du budget fédéral, des éléments tels que le secret budgétaire, l'absence d'un mécanisme plus formel de collaboration et le manque d'objectifs macro-économiques clairement et publiquement établis ont eu tendance à limiter les délibérations budgétaires intergouvernementales.

Le processus global empêche l'élaboration simultanée d'une approche coordonnée des politiques budgétaires. Bref, il n'y a pas suffisamment d'interaction entre les divers gouvernements en ce qui concerne l'orientation appropriée de la politique budgétaire globale, et les possibilités d'étudier ensemble les rajustements qui pourraient être apportés à la politique budgétaire canadienne sont très limitées.

Des politiques budgétaires fédérales et provinciales qui ne sont ni coordonnées ni transparentes signifient que les divers gouvernements risquent souvent de prendre des mesures qui vont à l'encontre les unes des autres. L'orientation globale de la politique budgétaire risque de ne pas être compatible avec les objectifs de la politique monétaire. Les objectifs nationaux fondamentaux, comme des niveaux de vie élevés et croissants dans un cadre économique stable, risquent de devenir plus difficiles sinon impossibles à atteindre. Et, dans la mesure où les objectifs sont atteints, les coûts assumés par

les Canadiens à cette fin sont plus élevés qu'ils ne le seraient en présence d'une coordination plus poussée.

Une hausse des déficits et de l'endettement des gouvernements, des taux d'intérêt élevés, une réduction du stock du capital et de la marge de manoeuvre financière, un affaissement de la productivité, de la croissance, des revenus réels et des niveaux de vie, et une économie qui est propice à l'inflation et lente à s'adapter à des chocs économiques négatifs sont parmi les conséquences qui découlent de mesures gouvernementales allant à l'encontre les unes des autres et de l'absence de coordination des orientations économiques.

c) Objectifs de la coordination et de l'harmonisation des politiques

Les Canadiens s'inquiètent de leur fardeau fiscal, du poids de la dette et des menaces qui planent sur la compétitivité de l'économie. Ils ont clairement exprimé le désir, et même l'exigence, que tous les gouvernements suivent une politique budgétaire plus prudente, notamment en coordonnant mieux les politiques budgétaires des diverses sphères de compétence et en coordonnant ces politiques avec la politique monétaire. Les débats constitutionnels actuels offrent une possibilité de se pencher sur cette question. L'amélioration de la coordination des politiques budgétaires a été au premier plan dans un grand nombre des contributions qui ont été apportées dans le cadre du débat constitutionnel.

Une coordination plus efficace exigera de la part de tous les gouvernements la volonté de collaborer pour le bien de tous les Canadiens, et des mécanismes qui permettront de mettre cette volonté en pratique. Outre une plus grande collaboration entre gouvernements, une coordination plus efficace nécessitera une plus grande transparence du processus budgétaire.

Toute discussion sur la situation économique et les perspectives à court terme, à l'échelle nationale, doit constituer un élément important des délibérations sur les stratégies conjointes en matière de politique budgétaire. Les conditions économiques pouvant varier d'une région à l'autre, l'orientation budgétaire pourra varier d'une région à une autre. La coordination des politiques budgétaires n'implique pas nécessairement des orientations identiques dans toutes les régions à une époque donnée.

En pratique, l'implantation de mécanismes plus efficaces en vue de coordonner les politiques budgétaires exige :

- une meilleure compréhension des objectifs économiques à long terme et du rôle que peuvent jouer les politiques budgétaires à l'appui de ces objectifs;
- un examen conjoint de la situation de l'économie et des perspectives à court terme, au niveau national et provincial, et l'étude conjointe de l'orientation appropriée de la politique budgétaire globale;
- l'élaboration d'un cycle budgétaire annuel qui facilitera la mise en oeuvre par les gouvernements de stratégies budgétaires conjointes.

d) Comment assurer une meilleure coordination des politiques

Propositions

Le gouvernement du Canada propose donc d'élaborer avec les provinces un calendrier annuel permettant l'établissement de processus budgétaires fédéraux et provinciaux plus ouverts et plus visibles qui comprendraient :

- *un cycle budgétaire annuel relativement fixe;*

- *un calendrier annuel fixe de rencontres des ministres des Finances;*
- *la publication, par les 11 gouvernements, avant le budget, d'un aperçu économique et budgétaire;*
- *des conventions de comptabilité commune.*

Le gouvernement fédéral propose aussi d'élaborer avec les provinces des lignes directrices pour améliorer la coordination des politiques budgétaires et leur harmonisation avec la politique monétaire du Canada. Une fois élaborées, les lignes directrices pourraient être intégrées dans la législation fédérale en vertu du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique. En conséquence, ces lignes directrices exigeraient l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour cent de la population et trois provinces au maximum pourraient se prévaloir d'un droit de retrait.

Il convient de modifier le calendrier et la nature des processus budgétaires appliqués par tous les gouvernements. Une date fixe de dépôt des budgets est assez importante. Des progrès ont été accomplis sur ce plan au cours des dernières années, et il y a lieu de les poursuivre. Les rencontres des ministres fédéral et provinciaux des Finances devraient également suivre un calendrier relativement fixe. Les réunions d'automne et du printemps devraient devenir plus régulières de manière à faciliter une élaboration plus coordonnée des budgets fédéral et provinciaux, à la lumière d'une vision commune des perspectives économiques, ainsi que des contraintes et des objectifs économiques et financiers. La rencontre prébudgétaire de l'automne serait intégrée aux délibérations budgétaires de tous les gouvernements; une rencontre postbudgétaire serait l'occasion de comparer les objectifs aux résultats des budgets, et de commencer à élaborer la façon d'aborder les défis futurs.

Le gouverneur de la Banque du Canada devrait participer à certaines discussions lors des rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances, et ce, afin d'étudier les interactions entre l'orientation des politiques budgétaires et les conditions monétaires.

Il faut également rendre plus ouverts les processus budgétaires de tous les gouvernements. Si l'on veut tenir compte de l'interdépendance des politiques budgétaires dans les délibérations tenues dans chaque sphère de compétence, il faut que les objectifs, les défis et les options de chaque gouvernement soient plus visibles qu'à l'heure actuelle. Des processus budgétaires plus ouverts contribueraient également dans une large mesure à satisfaire une autre condition essentielle à une meilleure coordination : une plus grande transparence de la politique et l'élargissement des possibilités de participation effective du public aux délibérations budgétaires. À l'heure actuelle, les Canadiens, bien souvent, ne sont pas suffisamment au courant des objectifs et des intentions des gouvernements, ni des contraintes économiques et financières auxquelles ils sont confrontés, jusqu'à ce que les budgets soient déposés.

Un des éléments du projet d'ouverture des processus budgétaires serait la publication simultanée de perspectives prébudgétaires par tous les gouvernements lors de rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances. Ces perspectives préciseraient l'évolution économique et financière probable selon des politiques inchangées. Ces documents pourraient également indiquer les domaines où les gouvernements pourraient effectuer les changements d'orientation qui s'imposent. Ces renseignements pourraient alimenter un débat public utile ainsi qu'une participation effective aux décisions budgétaires.

Cette ouverture du processus budgétaire aurait d'importantes répercussions sur les principes bien établis du secret budgétaire. Cette question était traitée dans un livre vert du gouvernement du Canada en 1982 et dans un document d'étude du gouvernement du Canada en 1985. Les conventions du secret budgétaire doivent continuer de s'appliquer aux mesures qui comportent la possibilité de gains personnels inéquitables ou de pertes de recettes inacceptables. En pratique, cette restriction ne s'appliquerait qu'à un nombre limité de mesures. En un mot, les processus budgétaires pourraient sans doute être considérablement ouverts sans que cela nuise à la nécessité fondamentale du secret budgétaire.

Un débat public actif et efficace ainsi qu'une meilleure compréhension des questions de politique budgétaire seraient sensiblement favorisés par des évaluations régulières et rigoureuses des questions de politique macro-économique, par un organisme indépendant. Au Canada, on a eu tendance à s'intéresser davantage aux analyses postbudgétaires qu'aux évaluations prébudgétaires, et aucun lien n'a été établi entre les options budgétaires des gouvernements fédéral et provinciaux d'une part, et entre l'orientation budgétaire globale et la politique monétaire, d'autre part. Ainsi, les questions pertinentes ne reçoivent pas toujours l'attention qu'elles mériteraient dans les débats publics avant que les décisions ne soient prises. En conséquence, les Canadiens ont souvent l'impression qu'ils n'ont aucune influence sur les délibérations budgétaires et partant, qu'ils ne participent pas aux décisions. Il existe un besoin et une possibilité d'établir un organisme indépendant qui mettrait davantage en lumière les questions de politique macro-économique dans le débat public au Canada. Comme il est indiqué à la section 3.4, cet organisme publierait des analyses sur la politique budgétaire de tous les gouvernements; il présenterait des évaluations de politique et des conseils lors des rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances et, de cette façon, il sensibiliserait le public aux questions de coordination macro-économiques.

Ces propositions de changement visent à améliorer les processus de la politique budgétaire, en escomptant que des processus améliorés mèneront à de meilleurs résultats — et ce, tout particulièrement si les gouvernements peuvent profiter de l'amélioration des mécanismes de coordination pour élaborer un point de vue commun sur les lignes directrices fondamentales applicables à la conduite d'une politique budgétaire responsable.

Afin d'aider à mettre en pratique ce point de vue, le gouvernement fédéral déposera, pour être débattues par les ministres fédéral et provinciaux des Finances, des lignes directrices possibles portant sur la pratique budgétaire à moyen et à long terme.

Parmi les lignes directrices qui pourraient être envisagées, mentionnons celle qui viserait l'équilibre des budgets sur la durée du cycle économique. Reconnaissant le bienfondé des emprunts émis pour financer l'expansion du stock de capital public, lequel contribue à une croissance supérieure et à une augmentation du niveau de vie, le concept d'équilibre budgétaire sur un cycle conjoncturel pourrait porter sur le solde budgétaire des opérations courantes (recettes totales et dépenses totales moins formation de capital). En pratique, pour qu'elles puissent être appliquées, ces lignes directrices devraient s'accompagner de systèmes et conventions comptables communs, ce qui permettrait d'accroître la transparence et d'intensifier l'obligation de rendre compte.

Illustration d'un cycle budgétaire annuel

Fin octobre	Première d'une réunion s'inscrivant dans un cycle fixe de rencontres fédérales-provinciales des ministres des finances; réunion axée sur les perspectives économiques et financières de statu quo et sur les options de solution aux problèmes identifiés. Les perspectives économiques et financières de statu quo seraient rendues publiques après la réunion.
	Le gouverneur de la Banque du Canada présenterait sa vision de l'évolution de l'économie et de l'orientation appropriée des politiques macro-économiques, en comparaissant devant un comité de la Chambre des communes et en rencontrant les ministres des finances.
Novembre-décembre	Débat public sur le document fédéral-provincial conjoint de «statu quo». Ce débat serait également alimenté par un rapport public prébudgétaire de statu quo, publié par l'organisme de surveillance indépendant.
	Ce débat sur les documents prébudgétaires nécessitera la mise en place d'un mécanisme; par sa forme et son niveau, ce mécanisme devrait se situer au-delà des intérêts particuliers pour viser une meilleure compréhension des arbitrages que comporte l'établissement de la politique publique et, peut-être, un meilleur consensus sur l'orientation souhaitée. Ce mécanisme pourrait faire intervenir les comités des finances des diverses législatures et du Parlement fédéral.
Janvier	Deuxième de la série fixe de réunion; rencontre des ministres des finances pour étudier les options budgétaires. Le chef de l'organisme de surveillance indépendant rencontrerait les ministres.
Février-mars	Budget fédéral
Mars-avril	Budgets provinciaux
Mai-juin	Troisième d'un cycle fixe de réunions; rencontre régulière des ministres fédéral et provinciaux des finances à la fin du cycle budgétaire afin de vérifier l'orientation de l'économie, discuter des questions de politique et préparer le cycle budgétaire suivant.
	L'organisme de surveillance indépendant prépare une évaluation du budget de chaque gouvernement et le présente aux ministres des finances. L'examen des politiques budgétaires de l'organisme et leur harmonisation avec la politique monétaire seraient ensuite rendus publics.

Nous avons proposé dans cette section d'importantes modifications des processus relatifs à la politique budgétaire, notamment au calendrier des diverses étapes précédant l'établissement du budget. L'encart figurant à la page suivante illustre la façon dont ce mécanisme de coordination pourrait fonctionner en pratique au cours d'une année type.

3.3 La politique monétaire dans une union économique renforcée

Propositions

Le gouvernement du Canada propose de modifier la Loi sur la Banque du Canada afin qu'il soit clair que le mandat de la Banque est d'instaurer et de préserver la stabilité des prix. Pour assurer une représentation régionale au conseil de direction de la banque, le gouvernement du Canada demandera l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux et il les consultera avant de nommer les membres du conseil de direction. Le gouvernement propose en outre de créer des comités consultatifs régionaux qui conseilleront les directeurs de la Banque au sujet de la conjoncture économique dans les régions. L'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux sera également recherché en ce qui concerne la constitution de ces comités. Qui plus est, comme il est indiqué ci-dessus, la nomination du gouverneur de la Banque du Canada serait assujettie à l'approbation du Sénat.

a) Contexte

L'union monétaire a été une source importante des avantages que les Canadiens ont retirés du fédéralisme canadien. L'utilisation d'une monnaie commune a facilité la circulation relativement libre des personnes, des biens, des services et des capitaux dans chacune des régions du pays de même que d'une région à l'autre.

Si l'on veut que la politique monétaire soit appliquée de manière efficiente et apporte une contribution maximale à une union économique, il faut que la Banque du Canada ait un mandat approprié et clair. Il faut aussi que la politique monétaire et la politique budgétaire soient harmonisées.

L'utilisation générale du dollar canadien repose, en fin de compte, sur la confiance et la conviction générale que la monnaie canadienne ne perdra pas de sa valeur. La meilleure contribution que la politique monétaire canadienne puisse apporter au bon fonctionnement de l'union économique et au bien-être de tous les Canadiens est la protection du pouvoir d'achat de la monnaie canadienne.

La confusion au sujet des objectifs de la politique monétaire est considérable. La politique monétaire n'a pas été aussi transparente qu'elle aurait pu l'être et il se peut qu'elle ne soit pas suffisamment bien comprise d'un bout à l'autre du pays. Les variations de taux d'intérêt sont parfois interprétées comme des changements d'objectif des autorités monétaires. Dans bien des régions, on estime à tort que la politique monétaire canadienne est essentiellement conçue pour les besoins du centre du Canada et ne tient pas suffisamment compte de la situation et des besoins variables des régions. On croit aussi à tort que la Banque du Canada pourrait de sa propre initiative abaisser tous les taux d'intérêt ou même appliquer des taux d'intérêt différents dans les diverses régions.

La fonction la plus importante de la Banque du Canada — et certainement celle qui est la plus visible pour tous les Canadiens — est la mise en oeuvre de la politique monétaire. Les modifications au rythme de la croissance monétaire en vue d'atteindre

l'objectif de la politique monétaire et les effets qu'elles ont eus sur les taux d'intérêt touchent tous les éléments de la société canadienne. Cependant, la politique monétaire est elle-même soumise à certaines contraintes. Dans une union économique, la politique monétaire ne peut être conçue qu'à l'échelle nationale. Les possibilités d'abaissement des taux d'intérêt à l'échelle du Canada sont limitées par les attentes inflationnistes et par la confiance des marchés financiers internationaux. Elles sont également affectées par l'orientation des autres politiques macroéconomiques.

Au cours des quelques dernières années, le gouvernement fédéral et la Banque du Canada ont souligné l'importance d'une politique monétaire orientée de manière à contenir et à résorber l'inflation, afin de se rapprocher graduellement de la stabilité des prix. Il s'agit là de la seule manière de s'assurer de taux d'intérêt plus bas, de soutenir une croissance forte et durable et d'éviter les distorsions que l'inflation entraîne dans la répartition des revenus et plus particulièrement l'érosion du niveau de vie réel des personnes à revenu fixe. L'annonce conjointe, par le gouvernement fédéral et la Banque du Canada, des cibles de réduction de l'inflation lors de la présentation du budget de février 1991 a clairement tracé la voie à suivre pour atteindre la stabilité des prix.

La fausse perception selon laquelle la politique monétaire serait essentiellement une politique répondant aux régions centrales du pays a été renforcée, ces dernières années, par l'exemple (cité à la section 3.1) du manque de coordination entre la politique budgétaire de l'Ontario et la politique monétaire nationale vers la fin des années 80. Comme l'Ontario représente plus de 40 pour 100 de la production totale au Canada, la conjoncture économique dans cette province exerce évidemment une influence importante sur les conditions monétaires. Cependant, lorsque la politique budgétaire et la politique monétaire vont à l'encontre l'une de l'autre, les effets peuvent être très néfastes. La politique budgétaire expansionniste suivie par l'Ontario à la fin des années 80, sous la forme d'une augmentation rapide des dépenses, a été une cause directe des tensions inflationnistes que la politique monétaire devait contenir. Les taux d'intérêt ont augmenté beaucoup plus que cela aurait été le cas si les politiques budgétaires avaient été mieux harmonisées. La rigueur des instruments de politique monétaire — et leurs répercussions inégales selon les régions et les secteurs de l'économie — ont contribué à la propagation de nombreux malentendus au sujet de la politique monétaire.

Il faut dissiper ces malentendus au sujet de ce que la politique monétaire peut ou ne peut pas faire. En un mot, ceux-ci soulignent la nécessité de rendre la politique monétaire plus ouverte et plus transparente et d'améliorer l'harmonisation des politiques budgétaires avec la politique monétaire de façon que tous les Canadiens bénéficient au maximum de la stabilité des prix. On pourrait y parvenir en précisant le mandat de la Banque du Canada, en rendant la politique monétaire plus transparente et en trouvant de meilleurs moyens de communiquer les objectifs et les résultats de la politique monétaire.

La clarification du mandat de la Banque ainsi que l'officialisation et le renforcement des canaux de communication contribueraient à éliminer certains des malentendus décrits précédemment. Ces modifications faciliteraient aussi l'harmonisation des politiques budgétaires avec la politique monétaire et leur permettraient de se soutenir mutuellement plutôt que de s'opposer. De plus, un mandat plus clair serait conforme à l'indépendance qui doit caractériser la mise en oeuvre de la politique monétaire. Simultanément, une meilleure évaluation régionale de la situation économique présentée au

Conseil d'administration de la Banque accroîtrait son autorité. Les sections qui suivent exposent les propositions du gouvernement dans ce domaine.

b) Pour un mandat plus clair de la Banque du Canada

La seule contribution que la Banque du Canada puisse apporter, à long terme, au bien-être de tous les Canadiens est la mise en oeuvre de politiques qui maintiennent le pouvoir d'achat de la monnaie nationale. La protection du pouvoir d'achat des Canadiens au fil des ans devrait être l'objectif manifeste de la politique monétaire.

À l'heure actuelle, la *Loi sur la Banque du Canada* stipule que celle-ci a pour mandat de :

> *. . . réglementer le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire nationale et pour mitiger, par son influence, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, autant que possible dans le cadre de l'action monétaire, et généralement pour favoriser la prospérité économique et financière* du Canada.

Le mandat de la Banque du Canada devrait être précisé. Une loi révisée devrait stipuler que dans la formulation de la mise en oeuvre de la politique monétaire, la Banque du Canada doit guider le rythme de l'expansion monétaire et influer sur la conjoncture monétaire et la conjoncture du crédit dans le but de réaliser et de préserver la stabilité du niveau général des prix au Canada. Il faudrait éliminer la mention du rôle consistant à mitiger, par son influence, les fluctuations de la production, du commerce, des prix et de l'emploi, car elle représente des objectifs qui, selon les leçons du passé, ne peuvent être atteints par une banque centrale, ou ne peuvent être réalisés que par la stabilité des prix. Un mandat clair et précis, qui ne soit pas affaibli par des objectifs secondaires ou concurrents, aiderait à dissiper certains des malentendus quant aux résultats que la politique monétaire peut ou ne peut pas produire à long terme.

Il faudra du temps pour parvenir à la stabilité des prix au Canada et le rythme auquel cette dernière sera réalisée exercera une influence importante sur l'activité économique. De même, il y aura à l'occasion des chocs économiques, souvent d'origine internationale, qui amèneront à s'écarter temporairement des cibles visées en matière d'inflation ou de stabilité des prix. Lors de la détermination du sentier à suivre pour parvenir à la stabilité des prix, et le retour à ce dernier après des chocs économiques, il faut viser une politique monétaire fondée sur le sentier de la stabilité des prix qui contribue le mieux à la réalisation des autres objectifs de l'économie canadienne. Même s'il ne convient pas d'inscrire une trajectoire particulière d'évolution des prix dans la *Loi sur la Banque du Canada*, cette loi devrait prévoir un mécanisme par lequel la Banque du Canada et le gouvernement s'entendent sur la voie à suivre pour parvenir à la stabilité des prix et rendre cette décision publique. À l'occasion du budget de février 1991, le gouvernement fédéral et la Banque du Canada ont fixé des cibles de réduction de l'inflation pour la période 1991-1995 dans le cadre du processus de stabilité des prix.

c) Pour une meilleure transparence de la politique monétaire

Si l'on veut que la politique monétaire soit transparente, il faut bien communiquer ses objectifs et ses méthodes. À l'heure actuelle, cette communication prend la forme,

par exemple, du rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances, de la publication des procès-verbaux des réunions des administrateurs de la Banque, des témoignages du gouverneur devant des comités parlementaires et de ses discours publics. Ces canaux de communication devraient être renforcés et développés de plusieurs façons de manière à mieux faire comprendre de façon générale les questions de politique monétaire et de faciliter l'harmonisation des politiques budgétaires avec la politique monétaire.

Le gouverneur rend compte à l'occasion au Parlement, la plupart du temps à la demande du président du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. À l'heure actuelle, rien dans la *Loi sur la Banque du Canada* ne l'oblige à le faire régulièrement. Dans le cadre du processus d'accroissement de la transparence de la politique monétaire, le gouverneur de la Banque devrait être tenu de rendre compte périodiquement au Parlement et de dresser un bilan de la situation économique et financière, d'en préciser l'évolution probable et de fournir des renseignements sur l'orientation de la politique monétaire pour l'année à venir. Des rencontres semestrielles devraient être envisagées, d'abord à l'automne, lors de la préparation des budgets fédéral et provinciaux, puis vers la date de présentation du rapport annuel du gouverneur, soit habituellement au mois de mars.

Dans le cadre du processus de coordination budgétaire, le gouverneur serait également tenu de venir présenter son point de vue sur la situation de l'économie et les interactions entre la politique monétaire et les politiques budgétaires aux ministres fédéral et provinciaux des Finances.

Les administrateurs ont toujours été choisis dans les diverses régions du pays et cette tradition sera maintenue. Les administrateurs seraient proposés par le gouvernement fédéral, après consultation des provinces. La nomination du gouverneur serait confirmée par le Sénat.

Les administrateurs de la Banque du Canada devraient se voir dotés d'un rôle public plus important. Afin de se tenir au courant des questions économiques régionales et d'améliorer la communication de questions de politique monétaire, ils présideraient de nouveaux comités consultatifs régionaux. Le gouvernement sollicitera les vues des gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet de la représentation au sein des comités consultatifs régionaux. Ces comités se réuniraient afin d'étudier la situation économique dans les régions et les provinces; les rapports rédigés à l'issue de ces réunions de comités consultatifs régionaux seraient publiés dans les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la Banque.

3.4 Rôle d'un organisme de surveillance indépendant dans l'amélioration de la coordination des politiques macro-économiques

Propositions

Le gouvernement du Canada propose également de discuter avec les provinces la création d'un organisme indépendant chargé de surveiller et d'évaluer les politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux.

Un certain nombre de pays se sont dotés d'institutions favorisant une meilleure coordination intergouvernementale des politiques macro-économiques. En Allemagne, par exemple, le gouvernement central et les *Länder* sont tenus de par la loi de collaborer et de coordonner leurs politiques budgétaires de façon que, globalement, cette dernière soit orientée judicieusement en fonction de la conjoncture économique. De plus, un conseil

indépendant dispense périodiquement des avis aux deux ordres de gouvernement et contribue généralement à mieux faire comprendre au public les questions de politiques économiques. Sur le plan international, tous les pays membres de l'OCDE font l'objet d'un examen public périodique de leurs politiques économiques tandis que les membres du Fonds monétaire international et de la Commission des communautés européennes subissent des examens internes réguliers de leur politique.

Il manque au Canada une institution de ce genre, pour contribuer à la coordination des politiques macro-économiques. De ce fait, le public ne comprend pas autant qu'il le pourrait les délibérations sur les politiques macro-économiques menées par les gouvernements au Canada, et n'y participe pas suffisamment. De même, les décideurs publics sont moins pressés par l'opinion publique de coordonner leurs actions parce que leurs décisions ne font pas l'objet d'un examen aussi fréquent et aussi rigoureux du public qu'il le devrait.

Afin de favoriser le processus de coordination des politiques budgétaires, le gouvernement propose que soit créé, de concert avec les provinces, un nouvel organisme de surveillance indépendant qui aurait pour mandat d'étudier exclusivement l'orientation des politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux. Cet organisme aurait pour principale mission de faire rapport régulièrement sur les politiques macro-économiques au Canada et de se faire l'interprète du public en évaluant la mesure dans laquelle les politiques d'une année à l'autre s'harmonisent aux objectifs macro-économiques à long terme.

Dans le contexte des objectifs macro-économiques à long terme clairement formulés que seraient la stabilité des prix et la responsabilité budgétaire, l'organisme s'intéresserait principalement aux questions suivantes :

- l'établissement à court terme des politiques macro-économiques au Canada;
- le bien-fondé de la politique budgétaire suivie par les gouvernements fédéral et provinciaux;
- la cohérence des politiques budgétaires et monétaire;
- les perspectives macro-économiques ainsi que les tensions et les déséquilibres qui risquent d'être engendrés par des politiques peu judicieuses.

Les rapports que l'organisme de surveillance présenterait aux ministres fédéral et provinciaux des Finances de même qu'au public constitueraient un élément essentiel du processus global de coordination budgétaire. L'organisme se réunirait tous les six mois avec les ministres fédéral et provinciaux des Finances dans le cadre du processus amélioré de coordination des politiques. Il pourrait également rendre compte chaque année au Comité permanent des finances de la Chambre des communes ainsi qu'au Comité des finances de chaque législature provinciale. Il effectuerait également et publierait chaque année des examens de la politique macro-économique de chaque gouvernement, un peu comme l'OCDE le fait avec les pays membres.

Il est proposé que cet organisme soit établi et financé conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux. Étant donné que son mandat serait hautement spécialisé, son personnel se composerait d'un petit nombre d'experts et de personnel de soutien administratif.

Illustration du rôle de l'organisme de surveillance

Fin octobre	Perspectives économiques et financières de statu quo, devant compléter les perspectives produites par les divers gouvernements.
Novembre-décembre	L'organisme présente aux ministres des finances et au public un rapport faisant le point sur les tensions et déséquilibres macro-économiques probables à court terme et, dans cette optique, recommande l'orientation souhaitable des politiques macro-économiques, à la lumière de la situation économique et des lignes directrices.
	Les ministres tiendraient compte de ces avis dans la formulation de la politique budgétaire (taille du déficit, niveau des dépenses et des impôts, etc.) à suivre à court terme par les gouvernements.
Mai-juin	L'organisme de surveillance préparerait une évaluation des budgets de chaque gouvernement. Un élément essentiel de cette évaluation serait l'appréciation de la politique budgétaire de chaque gouvernement et un jugement sur leur compatibilité avec les objectifs et les principes directeurs établis au début de l'année.

Annexe

Exemples d'obstacles au libre mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux

(i) Marchés publics

Les pratiques préférentielles du gouvernement en matière de marché public créent des obstacles au commerce intérieur des biens et des services. Il s'agit peut-être de la plus importante source de coûts dus aux obstacles internes.

Les pratiques préférentielles du gouvernement en matière de marché public peuvent avoir une portée assez vaste. Par exemple, il arrive souvent qu'une entreprise constituée dans une province donnée ne puisse soumissionner pour l'obtention d'un marché public dans une autre province, même si elle est peut-être capable d'exécuter le contrat à meilleur marché. Qui plus est, les entreprises qui réussissent à décrocher des marchés publics dans d'autres provinces peuvent être obligées d'y établir de nouvelles installations de production, ce qui augmente leur coût et réduit leur efficience. Ces restrictions peuvent s'appliquer à la fois au maître-d'œuvre et aux sous-traitants dans le cadre des marchés publics. Les maîtres-d'œuvre peuvent se voir obligés de substituer des matériaux et de l'équipement obtenus sur place et plus coûteux à des fournitures moins dispendieuses qu'ils pourraient se procurer dans une autre province.

Plusieurs moyens ont été adoptés afin de mettre en œuvre des pratiques préférentielles d'achat public. Une méthode commune est celle de la préférence des prix. En Colombie-Britannique, par exemple, les articles manufacturés dans la province bénéficient d'une préférence de 10 pour 100 dans le cas des contrats de moins de $200,000. Des clauses préférentielles du même genre sont appliquées au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, et dans l'Île-du-Prince-Édouard. Même lorsqu'un fournisseur de l'extérieur de la province est choisi, il peut être obligé de faire appel à la main-d'œuvre et à des services locaux. La Saskatchewan, par exemple, applique une politique de ce genre dans le cas des grands projets. Les provinces peuvent également essayer d'obtenir des « compensations », les fournisseurs de l'extérieur devant s'engager à acheter des fournitures ou des services dans cette province.

Toutes les exigences ont pour but de soutenir l'emploi et la production dans la province, mais elles ont manifestement pour effet d'accroître le coût des achats publics, ce qui a des conséquences directes pour les contribuables. Dans certains cas, ces pratiques nuisent à la croissance des entreprises plus importantes et plus spécialisées, et se répercutent sur l'économie nationale. Lorsque ces politiques sont appliquées dans toutes les provinces, les avantages apparents qu'elles procurent à une économie provinciale donnée peuvent être annihilés par les politiques

mises en œuvre ailleurs, le principal résultat étant une augmentation des coûts nets pour l'ensemble de l'économie.

Les gouvernements ont pris conscience des coûts entraînés par ces pratiques à l'échelle régionale. Les provinces des Maritimes ont conclu un accord de principe visant à remplacer les préférences provinciales par une préférence régionale. Les provinces de l'Ouest ont adopté une démarche similaire. Des progrès appréciables ont également été enregistrés vers la conclusion d'une entente intergouvernementale sur les marchés publics intéressant les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, l'accord ne s'étendrait pas à des activités comme la construction, la prestation de services et les achats des administrations locales et des sociétés d'État. De nouveaux progrès dans la réduction ou l'élimination de ces obstacles au commerce intérieur apporteraient une contribution importante à l'amélioration de la performance économique à l'échelle nationale.

(ii) Fabrication de fils et de câbles

La plupart des entreprises de production d'électricité et certaines des entreprises de service téléphonique au Canada sont des sociétés d'État provinciales. Dans le passé, ces sociétés, sur l'ordre de leur gouvernement respectif, se sont efforcées de soutenir le développement de capacités industrielles locales. Cela a pris la forme de pratiques d'achat préférentielles grâce auxquelles les fournisseurs de fils et de câbles qui répondent aux exigences de contenu provincial ont bénéficié d'un traitement de faveur dans l'octroi des contrats.

Pour justifier ces pratiques préférentielles, les gouvernements provinciaux ont fait valoir un nombre d'objectifs clés : création d'emploi local; ouverture d'une fenêtre sur la technologie dans le secteur considéré; possibilité de tester les produits dans les conditions locales; création d'une source sûre d'approvisionnement sur place et des stocks de fourniture facilement accessibles.

Sur le plan national, cependant, ces pratiques discriminatoires ont contribué à morceler considérablement l'industrie du fil et du câble. Les fabricants les plus importants ont dû établir un réseau de petites usines afin d'avoir droit au traitement préférentiel. À eux tous, les cinq plus grands fabricants au pays exploitent 31 usines réparties partout au Canada. Environ le tiers de ces usines comptent moins de 50 employés. Bien qu'elles représentent le tiers des établissements, ces usines ne fournissent que 4 pour 100 des livraisons totales de l'industrie. Les établissements employant moins de 50 personnes affichent une production par employé qui ne représente que les deux tiers des établissements de taille moyenne (50 à 199 employés).

Il est clair que cette pratique préférentielle en matière d'achat des sociétés provinciales d'utilité publique a peut-être contribué à atteindre certains objectifs importants de politique publique. Par contre, elle a contribué simultanément à créer au Canada une structure industrielle, pour la fabrication de fils et de câbles, qui se caractérise par des usines de taille et d'efficience sous-optimales. Il en découle des coûts plus élevés pour les entreprises et les consommateurs canadiens.

Dans un contexte commercial de plus en plus ouvert à l'échelle internationale, ces coûts deviennent encore plus difficiles à supporter. Dans le cadre de l'Accord de libre-échange canado-américain, par exemple, l'abaissement des droits de douane soumettra ces petites usines à de fortes pressions concurrentielles. Le maintien de politiques d'achat préférentielles risque de conduire à l'acceptation d'écarts de coût encore plus

marqués qu'à l'heure actuelle, ce qui ferait encore monter les prix payés par les entreprises et les consommateurs canadiens.

L'élimination de ces barrières pourrait jouer un rôle important dans la promotion d'une structure industrielle plus concurrentielle, qui réduirait les prix au profit des entreprises et des consommateurs canadiens, et renforcerait la compétitivité de l'industrie face à ces rivaux internationaux assujettis à moins d'obstacles sur leur marché intérieur.

(iii) Commercialisation de la bière

Au Canada, les sociétés provinciales des alcools jouissent d'un monopole dans la distribution de la bière, y compris son importation et sa commercialisation dans la province. Ce pouvoir de monopole a conduit les sociétés des alcools à adopter des pratiques qui vont de l'interdiction pure et simple des importations de bière provenant des autres provinces à diverses politiques en matière d'offre au consommateur, de prix et de distribution qui nuisent au commerce interprovincial de la bière. Certaines de ces pratiques ont été éliminées, et l'on s'attend à ce que d'autres progrès soient réalisés dans ce domaine grâce à l'entente intergouvernementale sur les pratiques de commercialisation de la bière entrée en vigueur le 1er janvier 1991 entre l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et la Saskatchewan. Cette entente éliminera les politiques et les pratiques discriminatoires en matière d'offre aux consommateurs et de prix entre les provinces participantes. Elle ne prévoit cependant pas l'obligation directe d'éliminer toute discrimination dans la distribution des bières provenant de l'extérieur de la province.

Les provinces ont exercé leur monopole afin d'assurer la présence sur place d'une industrie de la bière et des emplois qu'elle peut offrir. Ainsi, les brasseurs exploitent 67 usines dans 9 provinces différentes. Étant donné la technologie utilisée dans cette industrie, ils pourraient desservir tout le marché national avec beaucoup moins d'usines.

Si ces pratiques provinciales ont soutenu l'emploi local dans l'industrie de la bière, elles se sont traduites par un coût appréciable pour les consommateurs qui n'ont pas accès à toute la gamme des produits disponibles et sont obligés de payer plus cher que si la production avait été rationalisée. L'exemple souvent cité des « coûts » imposés aux consommateurs est celui de l'Ontarien qui doit se rendre aux États-Unis pour pouvoir acheter une Moosehead, une bière produite uniquement au Canada, mais dont la distribution est limitée dans le pays.

Ces coûts sont évidemment faibles. Ce qui est plus grave, c'est que toute la structure de l'industrie pourrait maintenant être menacée en raison des pressions internationales qui risquent de précipiter une rationalisation extrêmement perturbatrice de l'industrie. Certaines pratiques des sociétés provinciales des alcools ont été étudiées dans le rapport d'un groupe spécial du GATT en 1988, après une plainte de la Communauté européenne. Le groupe spécial a condamné les pratiques des provinces. Une plainte déposée plus récemment par les États-Unis et portant spécifiquement sur la commercialisation de la bière au niveau provincial est actuellement étudiée par un groupe spécial du GATT. Cette plainte pourrait avoir comme résultat d'interdire aux provinces d'avoir des systèmes de distribution distincts pour la bière produite à l'étranger et celle qui est brassée dans la province. Les grands brasseurs étrangers qui peuvent produire leur bière à bon marché et l'exporter au Canada pourraient, pour la première fois, livrer une concurrence plus ouverte à une industrie intérieure morcelée. Les usines canadiennes, qui sont conçues pour desservir uniquement un petit marché provincial, ont des coûts de production plus élevés et risquent de ne pas pouvoir

résister à la concurrence. Dans ce contexte, la seule manière pour l'industrie canadienne d'affronter la concurrence et de préserver les emplois à long terme serait d'éliminer les obstacles interprovinciaux au commerce, ce qui permettrait de rationaliser sa production et de la rendre plus efficace.